

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

337^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

VENERDÌ 9 AGOSTO 1974

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente VENANZI,
indi del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Presentazione di relazione	Pag. 16303
Trasmissione dalla Camera dei deputati e deferimento a Commissione permanente in sede referente	16303

Discussione:

« Conversione in legge, con modificazioni,
del decreto-legge 19 giugno 1974, n. 236, re-
cante provvedimenti urgenti sulla proroga
dei contratti di locazione e di sublocazione
degli immobili urbani » (1750) (Approvato
dalla Camera dei deputati) (Relazione
orale):

PRESIDENTE	16303 e <i>passim</i>
BROSIO	16319
FILETTI	16312
GATTO Eugenio, <i>relatore</i>	16303
MURMURA	16311
NENCIONI	16307
PEPE	16327
PETRONI	16329
PREMOLI	16333

Presidenza del Vice Presidente VENANZI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

PINTO, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Annunzio di disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati e di deferimento a Commissione permanente in sede referente

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 1974, n. 251, concernente modificazioni al regime fiscale di alcuni prodotti petroliferi e imposizione di un prelievo tributario *una tantum* sui veicoli a motore, autoscafi e aeromobili » (1764).

Detto disegno di legge è stato deferito in sede referente alla 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro), previo parere della 5^a Commissione.

Annunzio di presentazione di relazione

PRESIDENTE. A nome della 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro), il senatore Patrini ha presentato la relazione sul disegno di legge: « Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 1974, numero 258, concernente l'istituzione di una imposta di fabbricazione e corrispondente sovrimposta di confine sulle armi da sparo, sulle munizioni e sugli esplosivi » (1711).

Discussione del disegno di legge:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 1974, n. 236, recante provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani » (1750) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Relazione orale)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 1974, n. 236, recante provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani », già approvato dalla Camera dei deputati e per il quale il Senato ha autorizzato la relazione orale.

Pertanto ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

GATTO EUGENIO, relatore. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, è questo del blocco sui fitti un provvedimento che ha avuto una lunga discussione ed ha molto appassionato l'opinione pubblica, però bisogna dire che nella sua conclusione è un provvedimento sostanzialmente semplice e accettabile. La prima questione che si è fatta è stata se questo provvedimento fosse un provvedimento che dovesse far parte del così detto pacchetto per superare il momento di congiuntura o se invece non avesse la natura per far parte di questo complesso di provvedimenti. Credo di dover rispondere con tutta tranquillità che non vi è dubbio che questo è un provvedimento di quelli che hanno titolo per far parte del pacchetto della congiuntura. Basta pensare a quello che è oggi il problema delle abitazioni nel nostro paese, alla profonda trasformazione che questo ha subito da paese rurale a paese industriale, al feno-

meno dell'urbanesimo e al fenomeno del trasferimento delle popolazioni da una parte all'altra del paese che indubbiamente hanno determinato modificazioni profonde nella necessità e nell'esigenza delle abitazioni, ed ancora al fatto dello sviluppo del turismo e dell'aumento del tenore di vita del paese, per cui si è formato un complesso di esigenze di ordine turistico e stagionale, per dire che indubbiamente oggi il fitto è una delle componenti nel costo della vita di fondamentale importanza. E allora nel momento in cui si attua il blocco dei prezzi o comunque il tentativo di ridurre l'ascesa del costo della vita — e con l'ascesa del costo della vita l'inflazione che nel nostro paese è in atto — attraverso un complesso di provvedimenti che in questi giorni il Parlamento nazionale sta esaminando, io ritengo che non vi sia dubbio che questo del blocco dei fitti sia uno dei provvedimenti che ha titolo maggiore per essere in questo pacchetto e per far parte quindi dei provvedimenti di congiuntura.

Si è anche discusso — e vorrei dire che la discussione è un po' la discussione di sempre — sulla legittimità del decreto-legge o sull'esigenza di presentare invece un disegno di legge; è il problema della necessità e della urgenza. Io ritengo che anche questo sia un problema nettamente superato, e non solo perchè vi è quasi una tradizione in questa materia (tradizione sulla quale dirò poi la mia opinione perchè non è che su questo punto sia favorevole), ma soprattutto per il momento, perchè questo effettivamente è un momento in cui la vita del nostro paese, per la situazione in atto, richiede provvedimenti immediati e urgenti; sicchè se vi è un momento in cui questo provvedimento aveva titolo per essere fatto sotto forma di decreto-legge, è proprio il momento attuale.

Mi permetterete di esporre molto brevemente le norme fondamentali di questo provvedimento per poterne poi dare un giudizio complessivo, che sarà il giudizio sul quale poi chiederò l'adesione dell'Assemblea. Il provvedimento sostanzialmente stabilisce che i contratti di locazione e di sublocazione di immobili urbani in corso alla data di entrata in vigore della presente legge sono

prorogati fino al 30 giugno 1975 ovvero, se si tratta di pensione, albergo, locanda, fino al 31 dicembre 1975. Si tiene ferma la fascia dei 4 milioni di lire con riferimento al reddito complessivo del 1972 agli effetti del complesso di cittadini che beneficiano di questo vincolo.

Qui si pone una prima modifica che io vi prego di tener presente perchè ha una notevole importanza, sulla quale poi ritornerò. Si dice infatti che, a decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello della entrata in vigore della legge di conversione, i canoni delle locazioni di immobili urbani adibiti ad uso di abitazione ininterrottamente soggette a proroga legale possono, a richiesta del locatore, essere aumentati: in misura non superiore al 20 per cento per i contratti stipulati anteriormente al primo marzo 1947; in misura non superiore al 10 per cento per i contratti stipulati tra il 1° marzo 1947 e il 1° gennaio 1953. Vi è poi una norma che ha una notevole importanza ed è una norma innovativa. Come si è posta una fascia di reddito per quel che riguarda la possibilità del blocco dei fitti (i quattro milioni), così si è stabilito che quando il reddito del conduttore non è superiore a 1.200.000, sempre con riferimento al 1972, gli aumenti di cui sopra non possono essere richiesti.

È anche importante annotare che queste disposizioni sul blocco non si applicano alle locazioni relative a immobili adibiti ad uso di abitazione diversi da quelli in cui il conduttore dimora abitualmente o comunque per motivi di lavoro. È questa una norma indubbiamente giusta, ma che comporta delle conseguenze sulle quali ritornerò perchè lasciano forse un po' perplessi. È ancora stabilito che nei contratti di locazione di immobili urbani adibiti ad uso di abitazione stipulati successivamente al 1° dicembre 1969 l'ammontare del canone a decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello dell'entrata in vigore della presente legge di conversione è quello corrispondente al canone dovuto al 1° gennaio 1971. Vi è quindi una limitazione dei canoni per tutti gli immobili i cui contratti sono stati stipulati successivamente al 1° settembre 1969. Fissata questa

limitazione si stabilisce che, qualora a tale canone siano stati praticati aumenti, questi ultimi sono ridotti a decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello della entrata in vigore della presente legge di conversione, in misura tale che gli aumenti stessi non risultino superiori al 10 per cento del canone dovuto, anche se da altro locatore, alla data del 1° gennaio 1971. Questa è una disposizione fondamentale, che vi prego di tenere presente per poter comprendere il meccanismo e lo spirito che è alla base di questo provvedimento che è frutto di una lunga discussione ed anche di un difficile, ma buon accordo raggiunto.

I canoni poi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge sulle locazioni, una volta rimaste libere le case e rilocate, possono essere aumentati alla scadenza del contratto anche quando questo viene rinnovato con altro conduttore, ma in misura non superiore al 5 per cento del canone. Quindi anche nel caso di rinnovo del contratto viene stabilita una limitazione.

Altra norma importante è quella relativa al fatto che, qualora un proprietario che abbia acquistato l'immobile per atto tra vivi voglia per proprie esigenze e necessità che l'inquilino lasci l'immobile, non può iniziare l'azione giudiziale prima che siano trascorsi tre anni. Prima di tale provvedimento si poteva iniziare l'azione subito, mentre ora bisogna attendere tre anni, in modo che si può calcolare che effettivamente si può avere la disponibilità dell'immobile dopo circa 4-5 anni a seconda della durata della causa.

Vi è poi la solita clausola della nullità di tutte le pattuizioni contrarie al blocco dei fitti. Ci si domanda ora quale sia il giudizio da dare su questo decreto e voi potete osservare che questo decreto presenta una novità rispetto a tutti gli altri decreti di proroga. Questa novità molto interessante, sulla quale vi prego di fermare la vostra attenzione, riguarda il fatto che non si tratta del classico decreto di proroga del blocco dei fitti, con cui in genere si spostava di volta in volta la data di scadenza del blocco, perchè qui si è fatto qualcosa di più, sul quale

si deve meditare e che vuole essere sotto qualche aspetto un passo avanti, ma che soprattutto vuol dimostrare che vi è l'esigenza che questa materia degli affitti venga affrontata, disciplinata definitivamente con un provvedimento organico.

Dunque che cosa si è fatto? Oltre al blocco dei fitti, si è cominciato ad indicare la strada su cui ci si può incamminare per trovare una soluzione a questo annoso e difficile problema, che interessa buona parte dei cittadini italiani e che ha quindi un'importanza notevole nella nazione. Si è riconosciuto da un lato che effettivamente questi contratti bloccati dal 1947 determinano situazioni quasi di ingiustizia. Quindi è una materia che va affrontata. Si riconosce che in effetti questo problema non può essere dimenticato.

Vi è un'altra norma importante che ha determinato molte discussioni: si è detto che la particolare situazione del nostro paese, per la quale le costruzioni non hanno avuto l'andamento che era nelle previsioni, questa profonda trasformazione del paese e il suo inurbarsi hanno determinato situazioni tragiche per quanto riguarda i fitti e in certe zone hanno determinato situazioni di speculazione al di là del criterio di giustizia, che lo Stato non può tollerare. Allora, come si è riconosciuto che vi sono determinate situazioni ingiuste dovute al lungo perdurare del blocco, si è riconosciuto anche che il dinamismo e le esigenze della vita di oggi hanno creato situazioni anch'esse di ingiustizia, di fronte alle quali lo Stato non può starsene a guardare e lasciare fare, ma deve intervenire. Ecco perchè il provvedimento sottoposto al vostro giudizio è estremamente interessante; è un po' diverso dagli altri provvedimenti di proroga del blocco dei fitti, un provvedimento che comincia ad indicare delle vie per una soluzione del problema, ma che pone soprattutto al Governo e a noi parlamentari l'esigenza di una soluzione dei problemi che esso implica. E dietro a questo problema ve ne sono tanti altri. È facile dire: facciamo una legge, ma è assai difficile cominciare a stabilire, ad esempio, giusti parametri per equi canoni. È difficile stabilire fino a che punto in materie di questo

genere ci si può affidare alla iniziativa pubblica e fino a che punto debba essere incentivata l'iniziativa privata.

Sono tutti grossi problemi che vanno esaminati e che non hanno trovato adeguata risposta nel nostro paese fino ad oggi, anche perchè non sempre le leggi hanno funzionato come si sperava. Questo provvedimento, che pure è ispirato da esigenze di giustizia, potrebbe determinare la strana situazione per la quale l'iniziativa privata, essendo libere dal blocco le seconde o terze abitazioni, cioè quelle abitazioni che chi può permetterselo possiede nei luoghi di villeggiatura, venga portata ad operare in un settore di questo genere, creando, ad esempio, mini appartamenti ammobiliati in luoghi turistici; un certo tipo di edilizia, quindi, che indubbiamente non è di quella particolarmente necessaria per le esigenze e lo sviluppo civile di una collettività.

Sono materie difficili dove bisogna riconoscere che anche le migliori intenzioni possono talvolta portare delle conseguenze discutibili. Riteniamo però fondamentale che si sia sentita l'esigenza di risolvere il problema. Pertanto lasciatemi dire che questo provvedimento va preso così come è; è il frutto di un difficile compromesso, è un tentativo di dare giustizia da un lato e dall'altro, tentativo difficile e faticoso che tutti abbiamo seguito durante il dibattito alla Camera.

Vi sono dei colleghi che mi hanno scritto delle lettere accennando a difficoltà e ad ingiustizie della legge. So che con questa legge non potremo risolvere l'intero problema: desidero però osservare che la necessità di affrontare l'argomento e di trovare una soluzione è stata sentita dal Parlamento il quale ha cominciato ad individuare certi indirizzi. Comunque tutta la materia complessa e difficile potrà essere esaminata nel quadro più completo di una legge. Fui facile profeta quando, come relatore di un altro decreto, dissi che la legge non si sarebbe fatta e che ci saremmo trovati di fronte ad una nuova proroga. Ritengo però che la volontà politica, la dignità delle tesi politiche e dei partiti, debba misurarsi nei grandi problemi

della vita nazionale e questo è uno di quei grandi problemi. Vi è la questione del rapporto tra l'iniziativa pubblica e privata, se si debba avere fiducia, e fino a che punto, nell'una o nell'altra per concorrere a risolvere determinati problemi. C'è il problema della necessità della casa, di cosa essa rappresenti nella collettività.

Si tratta di questioni sulle quali bisogna misurarsi: esse non possono ulteriormente essere lasciate sospese. È nostro dovere dire al popolo italiano che cosa pensiamo su questo fondamentale problema, è un diritto del cittadino italiano conoscere gli intendimenti del Parlamento e quale dovrà essere la soluzione che si vorrà adottare.

Ma diciamo con chiarezza che non è solo il Governo ad avere questo impegno: anche il Parlamento è responsabile, anche noi dobbiamo affrontare il problema, misurarci, indicando le direttive e i principi che vogliamo applicare. Per questo penso che quando saranno passate le attuali difficoltà, non sarà male che ci misuriamo in una discussione sulla questione dei fitti per dire chiaramente ai cittadini cosa pensiamo e per fornire materia alla formazione di una legge che dopo tanti anni risolva questo problema, che non è un problema di pochi cittadini, ma è ormai di gran parte del popolo italiano e che è certamente uno dei più sentiti, dove i casi di giustizia hanno una loro particolare gravità e una loro particolare sensibilità.

Onorevoli colleghi, questo provvedimento è frutto di una lunga discussione, della ricerca di una soluzione di equità e di giustizia e va visto nella sua complessità, va lasciato così come è, anche se ha delle lacune, anche se può prestarsi a delle discussioni. Questo infatti è un provvedimento che ha a suo fondamento la ricerca di una giustizia e l'inizio dell'indicazione di una via in un settore, dobbiamo dirlo, difficile e tormentato della nostra vita nazionale.

Per questo credo che dare un giudizio positivo significhi riconoscere uno sforzo di giustizia, una volontà di soluzione dei problemi e nello stesso tempo mantenere un equilibrio discusso, difficile, ma che pur tuttavia raggiunge un risultato che spero il Senato

voglia, come me, giudicare positivo. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra. Congratulazioni*).

N E N C I O N I. Domando di parlare per proporre una questione pregiudiziale.

P R E S I D E N T E. Ne ha facoltà.

N E N C I O N I. Illustre Presidente, onorevoli colleghi, non è la prima volta che, in questa legislatura e anche precedentemente, facciamo un richiamo, in materia di decreti-legge, alla Costituzione della Repubblica; non è la prima volta che richiamiamo il Parlamento (premetto che parlerò solo della forma del procedimento, non parlerò nel merito: quindi anche se qualche norma viola nel merito la Costituzione non la includerò in questa pregiudiziale attenendomi esclusivamente al procedimento legislativo) alla norma contenuta nell'articolo 77 della Costituzione. È vero, onorevoli colleghi, che a cominciare dal governo Andreotti c'è stata la frana del ricorso al decreto-legge, come norma ordinaria di legiferazione, come si dice con brutta terminologia, cui l'Esecutivo ha ritenuto opportuno ricorrere per varie ragioni (ragioni di opportunità meramente politica, ragioni inerenti la trasformazione dei partiti con delegazione al Governo sul piano della coerenza fisiologica e politica). E noi eravamo tradizionalmente nell'ambito costituzionale portati a considerare — e la prassi parlamentare ne aveva dato conferma — che i partiti erano associazioni politiche che si ispiravano a un determinato credo politico, con determinate vocazioni ideologiche. Quando parlava l'onorevole Nenni allora parlava il Partito socialista; quando parlava l'onorevole Rumor o l'onorevole Moro, era il Partito della democrazia cristiana che si esprimeva, e così per tutti gli altri partiti. Ad un determinato momento la prassi del potere che consuma (Andreotti dice che consuma chi non ce l'ha ma la tradizione vuole che il potere consumi chi lo ha) ha fatto sì che i partiti si sono trasformati in una costellazione di gruppi di pressione. Pertanto quando parla l'esponente del Partito socialista,

ad esempio De Martino, non è il partito a parlare ma De Martino, secondo una propria personale visione, una visione del suo gruppo di pressione che è diverso dal gruppo di pressione dell'onorevole Mancini, da quello dell'onorevole Zagari, da quello dell'onorevole Lombardi, da quello dell'onorevole Giolitti.

Pertanto questa situazione ha portato che le delegazioni dei partiti di Governo non rappresentano più il partito, ma sono in equilibrio instabile secondo gli umori del momento; i partiti ed i gruppi in contrasto non fanno cadere il Governo unicamente quando, attraverso un complesso gioco di equilibri, possono avere nei vari gruppi di potere delle fette della torta economica nazionale: presidenza di banche, presidenza o vice presidenza di enti economici, tutto quello che rappresenta lo strumento per poter rastrellare denaro, possibilità economiche, potere.

D'ANGELOSANTE. Quand'è che svolge la pregiudiziale?

ZICCARDI. Stringa, venga al dunque. (*Richiami del Presidente*).

N E N C I O N I. Che mi interrompiate è assolutamente inutile e non mi fa nè piacere nè dispiacere... (*vivaci repliche dall'estrema sinistra*) ... perdetevi del tempo; se avete voglia di perdere tempo perdiamolo insieme in letizia.

P R E S I D E N T E. Senatore Nencioni, la prego di proseguire.

N E N C I O N I. Data questa situazione che ha trasformato il rapporto tra Esecutivo e Parlamento in un rapporto instabile, ecco la situazione cui oggi assistiamo attraverso il pacchetto dei decreti e attraverso l'instabilità dei governi che si succedono con rapidità impressionante. Già si parla del governo Rumor che dovrà in autunno cedere la propria poltrona con accordo o non.

M A R O T T A. La diamo a voi.

N E N C I O N I . Lasciatelo dire... non ha parlato italiano e pertanto non abbiamo capito.

Questa situazione ha portato ad abbandonare il colloquio — ecco la ragione della premessa — tra Esecutivo e Parlamento, colloquio che si svolgeva oltre che con i normali atti di impulso parlamentare attraverso la presentazione di disegni di legge, la loro discussione e la disciplina di varie situazioni che la disciplina stessa esigevano.

Allora si è ricorsi al decreto-legge.

Avete capito la ragione della premessa? (*Rivolto ai banchi della sinistra e dell'estrema sinistra*). (*Vivaci proteste dalla sinistra e dall'estrema sinistra*).

P E T R O N E . « Avete capito » lo va a dire ai suoi pari, a quelli come lei.

N E N C I O N I . Senatore Petrone, se crede, in seguito mi scriverà una lettera; potrò leggere con calma le motivazioni del suo atteggiamento. (*Repliche dall'estrema sinistra. Richiami del Presidente*).

Ecco la ragione di questo colloquio che viene imposto...

P E L L E G R I N O . Manca il senso del ridicolo al senatore Nencioni.

N E N C I O N I . Il senatore Pellegrino si è guardato allo specchio e parla di senso del ridicolo! (*Repliche dall'estrema sinistra. Richiami del Presidente*). Dunque questo rapporto si svolge normalmente e si è svolto normalmente durante gli ultimi tre governi attraverso il decreto-legge, senza considerazione minima della premessa costituzionale.

Capisco che il Gruppo comunista che oggi fa parte della maggioranza difenda il Governo. Questo è logico; risponde ormai ad una realtà; rispondono ad una realtà le fughe nel momento della votazione (*interruzioni dall'estrema sinistra*). È una realtà alla quale noi assistiamo e che cerchiamo di combattere con le nostre forze...

Z U C C A L A . Col tritolo.

N E N C I O N I ... attraverso il confronto delle idee e attraverso la dialettica. Non abbiamo nessun Valpreda da difendere e mitizzare. Mi auguro che la Corte costituzionale intervenga attraverso le fattispecie che si presenteranno nella prassi. La seconda o la terza sentenza della vita della Corte costituzionale ricordo che pose un principio per cui non solo la Corte costituzionale, vestale della Costituzione, aveva il potere di sindacare la costituzionalità delle norme di legge ordinarie, cioè il rapporto tra la norma ordinaria e la norma costituzionale, ma aveva anche il potere — e se l'è assunto — di sindacare i procedimenti legislativi, gli *interna corporis*, cioè l'attività interna dei due rami del Parlamento; atti che avrebbero potuto essere sindacati solo dagli organi parlamentari e non certo da organi estranei al Parlamento ai quali era attribuita la competenza di sindacare esclusivamente il prodotto dell'attività, della procedura legislativa.

Ora, avendo il sindacato dei procedimenti, degli *interna corporis*, è evidente che tale questione, onorevole Ministro, sarà esaminata perchè è facile instaurare un rapporto contenzioso che possa portare a sostenere l'incostituzionalità non tanto di una norma quanto del procedimento legislativo. Sarà una sentenza moralizzatrice di un'attività procedurale all'interno del Parlamento che è in netto contrasto con la Costituzione; perchè? Io non vi ricordo come alla Costituente è nato l'articolo 77 della Costituzione. Non esisteva questa norma nel progetto di costituzione della Repubblica perchè aveva il sopravvento la valutazione negativa della attività legislativa del periodo fascista, attraverso i decreti-legge. Trattandosi dei decreti-legge si sostenne allora che questa attività normativa da parte dell'Esecutivo presentata poi al Parlamento fosse lesiva degli interessi del Parlamento, l'unico a cui doveva essere attribuito dalla Costituzione il potere di emanare norme giuridiche. A questo punto, si presentò la necessità di creare uno strumento per intervenire con urgenza, qualora si presentassero dei casi eccezionali. Da parte dei costituenti — lo ricorderanno e ne possono far fede i superstiti costituenti in questa Aula — si pensò a calamità naturali, a norme-

provvedimento che dovessero essere prese con assoluta urgenza per intervenire laddove un procedimento legislativo non avrebbe, anche se con procedura urgente, potuto intervenire in tempo. Nacque allora con molta prudenza la volontà di porre in essere una norma che potesse prevedere i casi eccezionali di necessità e di urgenza. Si parlò di necessità, si parlò di urgenza, si parlò di eccezionalità e vi era una tendenza limitativa delle possibilità dell'Esecutivo di porre in essere norme giuridiche in via assolutamente eccezionale per due ragioni: una ragione politica, come contrapposizione dialettica ad un periodo in cui, secondo i costituenti, si sarebbe abusato del potere dell'Esecutivo di emettere norme giuridiche; una ragione di esigenza, di possibilità di intervento e si prospettarono calamità naturali e si prospettarono, anche, sotto il profilo meramente fiscale, le possibilità di intervento attraverso i decreti catenaccio. Si volle però abolire dal progetto di Costituzione qualsiasi termine che potesse richiamare il decreto-legge elaborato dal punto di vista dottrinario o dal punto di vista della giurisprudenza.

L'altro giorno ricordai delle sentenze della suprema Corte, presidente Mortara, che delimitavano questi limiti. Si volle cancellare dalla Costituzione persino il nome del decreto-legge proprio per questa tendenza a contrastare una prassi che precedentemente si diceva che si fosse manifestata; senza pensare che successivamente si sarebbe manifestata con molta più frequenza.

CARRARO. Eh no!

VIVIANI. C'è un limite anche alla menzogna!

NENCIONI. Mi dispiace che il Presidente della Commissione giustizia ignori le statistiche.

VIVIANI. A me spiace molto che lei non sappia che questa non è una questione pregiudiziale.

NENCIONI. Questo non sta a lei dirlo, sta al Presidente.

PRESIDENTE. Senatore Nencioni, vorrei che ella volgesse alla conclusione la sua richiesta di pregiudiziale.

NENCIONI. Mi dispiace, signor Presidente, ma io non ho limiti di tempo.

PRESIDENTE. La stavo solo esortando alla sintesi, non ho detto che abbia dei limiti di tempo.

NENCIONI. Ecco perchè il senatore Viviani non è alla Presidenza: proprio perchè non avrebbe permesso una pregiudiziale.

VIVIANI. No, perchè questa non è una pregiudiziale.

PRESIDENTE. La prego, senatore Viviani, potrà parlare quando si aprirà la discussione su questa richiesta. Continui, senatore Nencioni.

NENCIONI. Signor Presidente, io mi attengo strettamente all'argomento... (*vivaci commenti dall'estrema sinistra*).

Voce dall'estrema sinistra. Si vede!

NENCIONI. Andate pure avanti, a me non interessa... (*Vivaci commenti dall'estrema sinistra. Ripetuti richiami del Presidente*).

Dicevo che si è fatto ricorso con maggiore frequenza al decreto-legge...

VIVIANI. Che nel fascismo? Lasciamo andare!

NENCIONI. In questo caso, onorevoli colleghi, si vuole contrabbandare una riforma di cui tutti sentiamo la necessità, la riforma della disciplina delle locazioni: attraverso l'effettiva necessità ed urgenza di una proroga si vuole contrabbandare una riforma, si vuole contrabbandare una nuova disciplina. Ora, a nessuno che abbia un minimo di aderenza alla realtà può sfuggire che potrà essere necessario ed urgente — senza che ci sia l'elemento dell'eccezionalità — ad divenire ad una proroga, ma nessuno può

dire e sostenere, perchè sarebbe veramente assurdo, la necessità e l'urgenza della disciplina delle locazioni che attendiamo dal 1950; perchè l'ultima legge organica è del 1950 e da allora da questi banchi abbiamo sempre sostenuto, data anche la perplessità delle norme della legge del 1950 e data anche la giurisprudenza che ha posto delle questioni molto intricate e complesse, l'esigenza (ricordo che il senatore Filetti l'ha posta in questa e nell'altra legislatura) di fare una legge organica definitiva per la disciplina delle locazioni.

Noi siamo andati invece ogni anno a proroghe cosiddette definitive fino al 31 dicembre di ogni anno.

P E R N A . Non esiste una norma della Costituzione a questo proposito, ma è una valutazione di opportunità politica.

N E N C I O N I . Ha ragione, si tratta di opportunità politica. Ma, siccome ha ragione, è evidente che io sostengo un'altra tesi: non ho parlato di opportunità politica, altrimenti non avrei perso tempo. Io ho parlato di illegittimità del procedimento legislativo.

C A L A M A N D R E I . Il Regolamento!

N E N C I O N I . Il Regolamento bisogna averlo in testa. (*Commenti dall'estrema sinistra. Richiami del Presidente*). Assumere questo procedimento legislativo per contrabbandare una riforma, cioè una nuova disciplina delle locazioni che è assolutamente illegittima, contrasta con l'articolo 77 della Costituzione.

Nè si può sostenere, onorevoli colleghi, come qualcuno ha sostenuto anche apertamente, che, essendo il Parlamento libero nelle sue valutazioni, possa di fronte ad un decreto-legge, ad una esigenza sia pure con carattere di necessità e di urgenza — e non certo eccezionale necessità ed urgenza — provvedere attraverso il procedimento legislativo previsto dall'articolo 77 della Costituzione e possa poi attraverso successivi emendamenti o creazione di norme dilatare a dismisura il provvedimento stesso. Questo

è assurdo proprio per il procedimento legislativo illegittimo, perchè è norma precisa della Costituzione che, se il decreto-legge o l'atto avente forza di legge — come dice la Costituzione — non viene convertito nei 60 giorni cade nel nulla e cadono nel nulla anche quelle norme che hanno formato oggetto di dilatazione del provvedimento stesso.

Perchè cadono nel nulla? Cadono nel nulla perchè la premessa costituzionale è il criterio dell'eccezionale necessità ed urgenza. Vi è dunque l'esigenza che anche le norme che eventualmente vengono introdotte nel procedimento di conversione del decreto-legge siano ispirate alla stessa necessità e urgenza cui sono ispirate le norme originarie.

Noi siamo di opinione che la conversione debba essere o totale o nulla; siamo dell'opinione — e la prassi ce l'ha suggerito — che modifiche possono anche essere apportate per renderlo più efficiente ai fini proposti nella premessa e ai fini che rispondono alla premessa costituzionale, ma quando poi, come è avvenuto qualche volta, si procede a norme assolutamente estranee alle premesse storiche e giuridiche, quando si procede ad una nuova disciplina che si attende da anni e che può anche attendere qualche mese — non dico anni — per essere posta in essere, quando attraverso una attività parlamentare si svisa completamente il motivo che ha spinto il Governo a ricorrere, come usa ormai fare, malgrado l'avviso contrario di qualcuno, al decreto-legge, si verifica un fenomeno, per la prima volta, a mia memoria, perchè non credo che si sia mai verificato prima: una valanga di provvedimenti, presi attraverso il procedimento del decreto-legge, che, prima che varchino la soglia del Parlamento, il Governo e la maggioranza concordano di trasformare in disegni di legge, lasciando alle Aule parlamentari i resti di quella che fu una pattuglia di decreti-legge. Questa è la confessione della illegittimità costituzionale. Non si tratta di una attività della maggioranza la quale si è convinta che nel mese di agosto non sarebbe stato possibile convertire in legge i vari decreti perchè le Commissioni permanenti affari costituzionali della Camera e del Senato hanno dato il marchio di incostituzionalità ad alcuni decreti-legge.

Questa è una realtà, onorevoli colleghi, e la stessa maggioranza ha preavvisato il Governo, attraverso questa azione nelle Commissioni permanenti, che aveva varcato le soglie del Parlamento con provvedimenti che facevano a pugni con la norma costituzionale. E questo è avvenuto sia alla Camera che al Senato.

Il relatore ha parlato di giochi; questo è un gioco, ha detto, un gioco necessario, ma un gioco. Non ho capito bene, per mia pochezza, naturalmente — non mi permetto minimamente di sottovalutare l'acume giuridico e sociale del relatore — ma qui non si tratta di giocare, si tratta di fare delle leggi; non si tratta di un gioco di spinte o di contospinte, ma si tratta di emettere norme giuridiche che incidono sull'assetto sociale e sui rapporti economici e giuridici tra i cittadini. Soprattutto nel caso concreto doveva trattarsi di una semplice proroga per dare modo al Parlamento — questo è il punto — di provvedere con i mezzi ordinari, cioè con il procedimento ordinario, a varare finalmente una disciplina delle locazioni. Potrei suggerire o aderire a determinate scelte, ma sono dell'opinione che, qualunque sia la scelta operata, è opportuno che questa scelta venga fatta perchè deve esserci una disciplina delle locazioni degna di tale nome e tutte le norme, che potranno essere ritenute efficienti o meno, potranno piacere o non piacere, potranno portare danni o vantaggi, devono avere la caratteristica della permanenza relativa, perchè tutto è relativo, della stabilità, anch'essa relativa, e non potranno che avere conseguenze positive perchè il popolo italiano deve avere, per quanto concerne le locazioni, una determinata disciplina attraverso la quale regolare i propri rapporti e le proprie prospettive. Ma è illegittimo, dal punto di vista costituzionale, onorevole Presidente — e mi meraviglio della firma nel decreto-legge di un giurista come il Presidente della Repubblica — che si avvenga ad un procedimento abnorme violando apertamente, come hanno ritenuto le due Commissioni permanenti della Camera e del Senato, una norma della Costituzione che ha delle premesse precise. E se vogliamo interpretare la Costituzione attraverso l'azione

politica, giuridica e formativa delle leggi della Costituente, dobbiamo dire che siamo veramente lontani dalle premesse della Costituente che pose in essere, dopo l'esame di un emendamento, quella norma che poi è diventata l'articolo 77.

Pertanto la nostra pregiudiziale riflette esclusivamente l'illegittimità del procedimento usato per contrabbandare, chiedo scusa del termine, una nuova disciplina dei fitti richiamandosi all'esigenza di necessità e urgenza di una semplice proroga. Saremmo stati favorevoli al provvedimento di proroga, ma siamo nettamente contrari, perchè lo consideriamo illegittimo, al ricorso al decreto-legge anche per venire incontro ad una necessità sentita e cioè a quella di una nuova disciplina degli affitti. (*Applausi dall'estrema destra*).

PRESIDENTE. Avverto che, ai sensi del quarto comma dell'articolo 93 del Regolamento, sulla questione pregiudiziale possono prendere la parola non più di un rappresentante per ogni Gruppo.

MURMURA. Domando di parlare a nome del Gruppo democristiano.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MURMURA. Onorevole Presidente, ritengo di dover esprimere parere contrario alle tesi, più che alla pregiudiziale del senatore Nencioni; dico tesi perchè gli argomenti che egli ha trattato con l'abituale dovizia non hanno il valore di una pregiudiziale pur riflettendo due aspetti e, cioè, la sussistenza dei requisiti voluti dalla Costituzione e l'inclusione nella decretazione di urgenza di argomenti a suo avviso estranei alla materia e soprattutto non contraddistinti dai caratteri della necessità e della urgenza posti come premessa indispensabile per l'adozione di un tale provvedimento legislativo.

Ritengo che in una parte delle stesse affermazioni del senatore Nencioni si ravvisi l'esistenza di questi requisiti laddove egli ricorda la scadenza della norma da prorogare e il problema di procedura ad essa legato. La scadenza, infatti, del 30 giugno 1974 rappre-

senta il requisito indispensabile per l'adozione del provvedimento in esame. Da questo punto di vista perciò ritengo che non sia utile soffermarsi ulteriormente sulla eccezione pregiudiziale del senatore Nencioni. Il resto investe una discussione più volte affrontata anche in questa Aula: se, cioè, i decreti-legge possano comprendere una serie di argomenti a prima vista non direttamente connessi alla materia. Personalmente però ritengo che gli argomenti nei quali si articola questo decreto-legge, anche nel testo pervenutoci dalla Camera, rispondano per intero non solo alla prassi ormai consueta del Parlamento ma anche alla dottrina abbondantemente sviluppata in materia. Vi è, infatti, la possibilità di includere nei decreti-legge norme connesse con la materia in esame ed io ritengo che non vi sia nessun argomento che costituisca materia estranea alla legge in esame. Si può non convenire sull'opportunità di alcune norme e di alcuni articoli, ma che si tratti di materia connessa alla proroga delle locazioni urbane credo che nessuno possa seriamente e serenamente negarlo.

Per queste considerazioni, succintamente esposte, dichiaro il voto contrario del Gruppo della Democrazia cristiana alla proposta pregiudiziale del Movimento sociale italiano-Destra nazionale.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti la questione pregiudiziale proposta dal senatore Nencioni. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

Non è approvata.

Dichiaro aperta la discussione generale. È iscritto a parlare il senatore Filetti. Ne ha facoltà.

F I L E T T I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, siamo puntualmente pervenuti all'annuale appuntamento per discutere sulle locazioni degli immobili urbani. Un nuovo decreto-legge sulla proroga degli affitti e sul blocco dei fitti, l'ultimo di una lunga serie regolante la materia, non avrebbe potuto certamente mancare nel quarantennale del regio decreto-legge 14 apr-

le 1934, n. 563, che dopo Caporetto per la prima volta apportò una riduzione alle pigioni degli immobili adibiti ad uso di abitazione e ad uso diverso.

Come l'anno scorso, alle soglie delle ferie estive, anche quest'anno alla vigilia delle ferie quasi settembrine un provvedimento necessitato ed urgente o, come si vuole affermare, anticongiunturale, avente per oggetto le locazioni urbane, tiene banco, impegnando impietosamente il Parlamento. E non sarà l'ultimissimo, checchè ne possa eventualmente dire il Governo che *in subiecta materia* non può pretendere alcun attestato di credibilità per la contraddizione che non lo consente, cioè per aver dato ripetute prove di conoscere ed attuare solo l'italianissimo istituto della ordinarietà dei termini e non quello forse teutonico della perentorietà.

L'anno scorso, il 2 agosto 1973, concludevo il mio intervento in sede di discussione per la conversione in legge del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 426, rilevando che il Governo ancora una volta solennemente prometteva di approntare e presentare sollecitamente una legge organica sulle locazioni degli immobili urbani ed ardivo sottolineare che l'impegno si sarebbe dovuto scrupolosamente e responsabilmente osservare e non avrebbe potuto restare allo stato di un velleitario sogno di una notte d'estate del 1973, o di una delle tante prediche di Fra' Cristoforo, di manzoniana memoria. A distanza di un anno si deve purtroppo constatare che la promessa legge organica è rimasta in incubazione, permane nel mondo dei sogni, è una vera e propria favoletta.

Non riporto per motivi di buon gusto e di stile dichiarazioni fatte, previsioni formulate e impegni assunti in tempi piuttosto recenti da autorevoli rappresentanti del Dicastero di grazia e giustizia. Ma non posso non porre in rilievo che già nella seduta del 2 ottobre 1969 alla Camera dei deputati, imperante uno dei tanti governi di centro-sinistra, l'allora ministro guardasigilli senatore Gava, dopo aver rimarcato il carattere d'emergenza e di pronto soccorso di un disegno di legge sugli affitti urbani, assicurava che era suo intendimento condurre innanzi celermente gli studi necessari per dare una nuova discipli-

na organica al contratto di locazione delle case e presentarne i risultati al Parlamento in tempo utile, per consentire di deliberare prima della scadenza del termine del dicembre 1970. E aggiungeva testualmente l'illustre Ministro: « Il termine di un anno è sembrato e sembra congruo, non solo in relazione alla opportunità di seguire da vicino la dinamica dell'edilizia, oggi così fortemente influenzata dai termini di cui all'articolo 17 della legge n. 765 e di essere così in grado di adottare tempestivamente i provvedimenti che l'evoluzione suggerisce, ma anche per il proposito di ricercare presto e di presentare al Parlamento proposte nuove in tema di locazione, tali da consentirci il superamento dell'attuale situazione; un superamento che assieme alla tutela delle ragioni vere degli inquilini segni la fine del provvisorio regime di eccezione, determini una disciplina stabile ed agevole, con ciò stesso, uno sviluppo di tutte le iniziative private e pubbliche che solo consente di avviare realmente a soluzione il problema della casa per tutti ».

Da allora ad ora sono decorsi inutilmente quasi cinque anni. L'assicurazione governativa si è rivelata un sermone non seguito da realizzazioni concrete.

La prospettiva della disciplina organica della materia è un sogno inappagato, un'illusione mortificante.

Perchè tutto ciò avviene? Perchè in tempi tanti lunghi non si giunge alla soluzione del problema della casa o quanto meno di quello concernente le locazioni degli immobili urbani? Perchè la casa in Italia continua ad essere il problema dei problemi pur costituendo nel nostro paese, al pari che negli Stati Uniti, nell'Unione sovietica, in Cina, in tutto il mondo, il contenitore dell'unità familiare, così come essa pittorescamente viene definita in una recente inchiesta giornalistica? Perchè il problema della casa continua ad essere un dramma? Non sembra lontano dal vero affermare che ciò avviene perchè la storia della casa italiana è una storia di iniziative private spesso trasmodate in speculazioni macroscopiche nonchè di correlative assenze del potere pubblico che qualcuno ha ritenuto talmente clamorose da rasentare persino la connivenza.

È mancato e manca tuttora, così come ha denunciato l'associazione dei costruttori edili, un programma di investimenti e di finanziamenti con carattere di continuità tale da porre gli imprenditori privati nella condizione di ridurre i costi col superamento della fase artigianale, la razionalizzazione dei cantieri e la impostazione di una produzione standardizzata e ripetitiva.

La legge 167 del 1962 poi ha raggiunto l'unico poco invidiabile risultato di congelare una rilevante quantità di aree fabbricabili con un conseguente straordinario aumento dei prezzi delle assai limitate aree disponibili. La cosiddetta legge-ponte ha spesso rappresentato grave ostacolo allo sviluppo edilizio e ha favorito l'edilizia residenziale medio-alta incidendo negativamente su quella economico-popolare. La famosa legge della casa, la 865 del 1971, a sua volta, di fatto non ha prodotto una sola casa e si è appalesata un artificioso espediente di forma assistenziale, classista, parziale e demagogica.

A tutto ciò si aggiunge il giro di vite fiscale, con conseguenze fortemente negative sugli investimenti immobiliari e sull'attività di costruzione di case. L'aumento delle aliquote dell'IVA e dell'imposta di registro, l'INVIM, che è un'imposta che grava esclusivamente sui beni immobili e quindi sulla proprietà edilizia, le normali imposte sul reddito con la correlativa revisione degli estimi catastali e l'elevazione straordinaria del moltiplicatore del reddito dominicale, l'imposta straordinaria patrimoniale ovattata sotto forma di *una tantum* sulla casa, costituiscono il laccio al collo dell'edilizia, in quanto da una parte portano all'asfissia di non poche aziende edili con conseguente chiusura di cantieri e allarmante aumento della disoccupazione, e dall'altra inducono a dissuadere l'impiego del risparmio nella costruzione e nell'acquisto di case.

Un aggravio fiscale assai pesante a carico della proprietà edilizia non può non essere considerato un colpo di grazia nei confronti di un settore, che invece ha più che mai bisogno di interventi e di incentivi, e rappresenta una evidente contraddittorietà politica per chi assume di voler realizzare e tutelare il diritto alla proprietà della casa per tutti e anti-

teticamente adotta misure tali da scoraggiare economicamente e psicologicamente i potenziali acquirenti di fabbricati.

Ma i governi di centro-sinistra, purtroppo, ritengono di puntellare il problema della casa perpetuando o comunque procrastinando una vera e propria imposizione straordinaria, costituita dal blocco dei fitti che di fatto si traduce in un prelievo continuo sul reddito dei risparmi investiti in unità immobiliari in danno di determinate persone spesso non abbienti o povere e a favore di altri cittadini non sempre bisognosi e non sempre meritevoli di agevolazioni e di privilegi.

L'Italia, è stato osservato, è l'unico paese al mondo nel quale il problema della casa in proprietà o in affitto viene regolato con una legislazione da tempo di guerra e cioè esclusivamente mediante l'istituzione di un rapporto forzoso tra proprietario e inquilino, con la creazione artificiale di un pericoloso antagonismo tra due categorie di cittadini. Per converso, in tutto il mondo civile, lo Stato si preoccupa di costruire case e di assegnarle in proprietà o in locazione a prezzi politici ai meno abbienti (in Europa la media è del 20 per cento circa del fabbisogno) e con opportune facilitazioni e senza appesantimenti consiglia all'iniziativa privata di investire in case tutto quanto è necessario a coprire il fabbisogno. Il blocco dei contratti e dei canoni di affitto, invece, scoraggia gli investimenti in case di abitazione e, ove esso non verrà a sparire al più presto possibile, continueremo a registrare in Italia il fenomeno della produzione sempre minore di case che, tradotto in cifre, si è concretizzato, per il 1973, nella costruzione di appena 65.000 alloggi nei capoluoghi di provincia contro i 300.000 necessari e cioè in una produzione di case nella misura di poco più di un quinto rispetto alle effettive esigenze.

Tutto ciò puntualizzato e passando dal più generale problema della casa a quello più particolare delle locazioni urbane, a noi sembra che una seria e serena volontà politica, avulsa da imposizioni condizionanti di impronta prettamente classista, entro breve termine porterebbe ad un'adeguata regolamentazione dei rapporti tra locatori e locatari.

In tre punti essenziali deve enuclearsi la auspicata nuova disciplina: la durata minima del contratto in relazione alla destinazione degli immobili (ad abitazione oppure ad uso diverso), il canone adeguato alle corrispettive esigenze del locatore e del conduttore, la tutela dell'avviamento commerciale.

Le necessità derivanti dalla vita moderna non consentono più la stipula di contratti di locazione a tempo breve o indeterminato che, secondo il codice civile vigente, equivale alla durata di appena un anno, così come non sembra ormai conferente che per il caso di rinnovazione tacita la locazione debba ritenersi operante solo per un altro anno e comunque fino alla scadenza prevista dalle consuetudini e dagli usi locali. Non è più concepibile la disdetta di anno in anno che spesso suole essere intimata non al fine di ottenere la libera disponibilità dell'immobile bensì allo scopo di imporre aumenti più o meno esosi di pigione. Si rende pertanto necessario stabilire una durata minima del contratto che *ope legis* si sostituisca alla mancata determinazione delle parti e comunque ai tempi brevi dalle parti stesse convenzionalmente stabiliti.

La soluzione del problema del canone adeguato non appare certamente facile. Su tal punto sembra che il Governo, una volta convinto assertore della tesi del sussidio-canone, tenda oggi a recepire il principio dell'equo canone. Nel 1969 l'allora Ministro di grazia e giustizia era del parere che l'ipotesi del sussidio-affitto, peraltro già positivamente sperimentata in tutte le democrazie occidentali dell'Europa, negli Stati Uniti e nella Finlandia, potesse costituire una misura idonea ad integrare i bassi redditi del conduttore dando nel contempo una equa remunerazione al capitale e ad agevolare l'identificazione di un parametro per grandi comparti, meno rigido e più adattabile alla varietà delle situazioni. Più recentemente il presidente del Consiglio, onorevole Rumor, nelle dichiarazioni programmatiche rese al Parlamento il 31 dello scorso mese di marzo, assicurava che il Governo avrebbe messo a punto un regime delle locazioni fondato su un canone tale da tutelare, attraverso l'adozione di opportuni parametri e apposite procedure, la domanda

di alloggio dei ceti popolari, precisando però che coevamente sarebbero state adottate cautele per garantire una sufficiente redditività del valore degli immobili. In occasione della discussione alla Camera dei deputati del decreto-legge oggi al nostro esame, infine, il Governo ha dichiarato di essere disponibile per affrontare il problema dell'equo canone nell'ambito del contemperamento delle opposte esigenze dei proprietari e dei conduttori di abitazioni, muovendosi nel senso voluto dalla sinistra politica.

Noi siamo per la tesi del sussidio-casa e manifestiamo netta contrarietà all'adozione dell'istituto dell'equo canone inteso in versione marxista. Questo poggia, secondo una concezione ultra-estremista, sull'erroneo presupposto del canone adeguato soltanto all'introito dell'inquilino e, con soluzione velatamente più attenuata, postula l'introduzione del sistema dell'aggancio alla rendita catastale, cioè l'adozione di quello stesso criterio iniquo che in tema di contratti agrari ha dato luogo a notevoli critiche, a palesi ingiustizie e a dichiarazioni di illegittimità costituzionale. La sua matrice è chiaramente classista e in effetti tende all'abolizione della proprietà sia nella sua redditività che nella sua essenza, denegando qualsiasi reale rilevanza al valore, al costo di gestione delle case e alla garanzia di un giusta remunerazione del risparmio.

Per uscire dall'*impasse* non si può, pertanto, accogliere un siffatto criterio che ci sembra assurdo e che, certamente estraneo al nostro ordinamento economico e politico, può trovare applicazione soltanto nei paesi d'oltre cortina, laddove unico proprietario è lo Stato. Il sussidio-canone appare invece il rimedio più apprezzabile, perchè effettivamente contempera le esigenze del conduttore non abbiente con l'irrinunciabile equa redditività della proprietà edilizia e del risparmio.

Ci rendiamo conto che, nell'attuale momento di gravi ristrettezze economiche e finanziarie, non è facile realizzare concretamente l'immediata applicazione del predetto istituto, ma ciò non significa che debba accantonarsi il problema dell'adeguata misura dei canoni locatizi e che correlativamen-

te debba rinviarsi *sine die* l'attuazione dell'organica disciplina delle locazioni urbane; chè, in attesa di tempi auspicabilmente migliori per l'introduzione del sussidio-fitto, ben possono adottarsi tutt'altri criteri di natura oggettiva idonei a tutelare le corrispettive esigenze dei locatori e dei locatari in tema di determinazione dell'adeguato canone devolvendo alla competenza di commissioni comunali con funzioni arbitrali la definizione di eventuali contestazioni tra le parti.

Il terzo punto, per il quale si rende improcrastinabile una nuova regolamentazione, riflette la tutela giuridica dell'avviamento commerciale. È noto che l'unica legge disciplinante la materia, la legge 27 gennaio 1963, n. 19, non soddisfa minimamente, tanto da essere definita una vera e propria chimera per non aver quasi mai avuto pratica attuazione. È quindi indispensabile una migliore normativa che effettivamente garantisca una congrua durata dell'affitto relativo a fabbricati adibiti ad uso commerciale ed assicuri al conduttore, alla cessazione del contratto, il diritto di prelazione a parità di condizioni in caso di nuove locazioni con terzi, nonchè un adeguato indennizzo a titolo di compenso per l'avviamento dovuto all'opera di organizzazione dell'impresa nell'esercizio dell'attività da lui svolta, per l'avviamento cioè inteso come prodotto dell'abilità, della competenza e della serietà commerciale del conduttore, sicchè il locatore non traduca a proprio indebito arricchimento il frutto dell'operosità altrui.

Nell'ultima legge 22 dicembre 1973, n. 841, il legislatore ha disposto un'ulteriore proroga delle locazioni e dei fitti ancorandola in maniera espressa all'entrata in vigore della legge relativa alla disciplina organica delle locazioni prevista per una data non eccedente comunque il 30 giugno 1974. Non avendo portato a concreto fine nel termine pronosticato il proponimento rimasto allo stato di labiale promessa, il Governo è costretto ancora una volta a ricorrere all'abusato strumento del decreto-legge, precisamente al decreto-legge 19 giugno 1974, n. 236, al nostro esame, nel quale, prendendo le mosse

dalla straordinaria necessità e dall'urgenza di prorogare i contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani, si stabilisce non solo la protrazione forzosa dei contratti, ma si proroga anche il blocco dei canoni e la scadenza del vincolo di destinazione alberghiera.

In sede di conversione in legge del decreto-legge la Camera ha modificato profondamente quello che è uno strumento legislativo straordinario e provvisorio, introducendo una pretesa mini-riforma delle locazioni degli immobili urbani.

Tutto il procedimento del decreto-legge *de quo* e delle successive modificazioni ci appare viziato di illegittimità costituzionale, non solo perchè — così come ampiamente è stato illustrato nell'altro ramo del Parlamento da alcune parti politiche, compreso il Gruppo del movimento sociale italiano-destra nazionale — sarebbero violati i precetti di cui agli articoli 3 (parità di trattamento), 41 (tutela dell'iniziativa economica privata), 42 (riconoscimento e garanzia del diritto di proprietà) e 47 (incoraggiamento e tutela del risparmio, nonché agevolazione dell'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione) della Carta fondamentale (di ciò si occuperanno altri colleghi del mio Gruppo nel corso della discussione), ma maggiormente perchè, così come con profonde argomentazioni ha testè dimostrato il senatore Nencioni, la illegittimità trae origine *ab imis* e cioè da una erronea e comunque imperfetta applicazione dell'articolo 77 della Costituzione.

È vero che, per prassi consolidata, la normativa del decreto-legge può essere anche rilevantemente ampliata, ma dovrebbe essere altrettanto vero, a nostro avviso, che tale ampliamento sempre ed in ogni caso debba essere contenuto nei limiti della materia disciplinata dal decreto-legge, previo accertamento delle cause della straordinaria necessità e dell'urgenza. Ora il decreto-legge numero 236 del 1974, come si legge nella parte motiva, acclara e dichiara tali cause limitatamente alla proroga dei contratti, onde la normativa non può essere estesa dal decreto stesso e tanto meno dalla legge di

conversione ad altra materia, cioè alla materia del blocco delle pigioni e del vincolo di destinazione alberghiera.

Ove si ritengano sussistere motivi di urgenza e necessità per prorogare anche il blocco dei canoni nonché il vincolo che per ragioni afferenti al turismo vuole assicurare la ulteriore permanenza coatta di un determinato uso, occorre procedere al preventivo accertamento e alla pregiudiziale presa d'atto della effettiva esistenza dei predetti motivi e provvedere separatamente attraverso altro decreto-legge o nuovo disegno di legge. Ciò non sarebbe stato evidentemente necessario se nel decreto-legge in esame si fosse fatto esplicito riferimento anche alla necessità e all'urgenza di prorogare il blocco dei fitti e il vincolo alberghiero o, quanto meno, tenuto conto delle specifiche norme enucleate nel decreto-legge, nella sua parte motiva si fosse genericamente accennato a tutta la materia delle locazioni e della destinazione degli immobili urbani, per cui sarebbe stato legittimo desumere la preventiva indagine e il preliminare reale accertamento delle ragioni di necessità e urgenza in ordine a tale materia.

L'esplicito richiamo alla proroga e solo alla proroga delle locazioni esclude qualsiasi pretesa implicita sussistenza della necessità e dell'urgenza per altre ragioni attinenti alle locazioni urbane e maggiormente alla destinazione dei fabbricati.

Con ciò non vogliamo dire che un decreto-legge può disciplinare una sola problematica giuridica, essendo più che chiaro che esso può riflettere più fatti e più rapporti necessitati e urgenti. E i cosiddetti decreti o decreti-*bis* sono la prova della legittimità di molteplici previsioni in un unico provvedimento provvisorio con forza di legge.

È vero che a legiferare è il Parlamento e non il Governo, ma se il Parlamento può fare le leggi che ritiene opportune, tuttavia esso deve rispettare le norme costituzionali e, quando è chiamato a convertire in legge uno strumento legislativo provvisorio, come il decreto-legge, non può fare una legge in tutto o in parte nuova per materia, ma deve

legiferare nei limiti e per gli effetti di cui all'articolo 77 della Costituzione, non potendo andare oltre ed essendo solo legittimato ad apportare modificazioni, ma esclusivamente nell'ambito della materia del decreto-legge da convertire per non incorrere nel vizio di illegittimità. Non sembri questa una tesi arditata o speculata. Tuttavia, anche se da alcuni o da molti essa possa ritenersi inattendibile, ha la pretesa di conseguire uno scopo preciso, traducendosi comunque in un invito rispettoso e fermo al Governo a fare uso del decreto-legge non solo con parsimonia, ma con la dovuta oculatezza e in ogni caso nella scrupolosa osservanza dei precetti costituzionali anche sotto l'aspetto formale.

Sulla base di tali considerazioni a noi sembra, quindi, che ci si debba fermare all'esame dei problemi relativi alla proroga delle locazioni, sopprimendo o comunque stralciando tutt'altre norme che riflettono il blocco dei canoni e il vincolo della destinazione alberghiera.

Peraltro il testo licenziato dalla Camera appare nel merito estremamente lacunoso e per larga parte inaccettabile. Non sembra giustificata primieramente la diversa scadenza del termine (31 dicembre 1975) in ordine alla proroga delle locazioni concernenti immobili destinati ad uso di albergo, pensione o locanda rispetto al termine (30 giugno 1975) stabilito per i contratti relativi a tutte le altre locazioni di immobili urbani a qualsiasi altro uso adibiti.

È poi mera stranezza ancorare l'eccezione al diritto della proroga a situazioni riferite non al momento in cui la proroga si concede o si nega, bensì ad un fatto piuttosto remoto e cioè all'esistenza o meno di un reddito complessivo netto non superiore a 4 milioni di lire riferito all'anno 1972, sicché avrà in ipotesi ingiusto diritto al beneficio della proroga chi nel corso del 1973 o del 1974 sia eventualmente divenuto titolare di ingenti risorse economiche e di notevoli redditi; e tutto ciò anche a dispetto del piccolo proprietario di case, del modesto risparmiatore, per il quale il canone locatizio può

costituire in tutto o in parte mezzo di vita o quanto meno di sostentamento.

Risibili sono altresì le aliquote di aumento dei canoni (20 per cento nel massimo per i contratti stipulati anteriormente al 1° marzo 1947 e non superiore al 10 per cento per le locazioni stipulate tra il 1° marzo 1947 e il 1° gennaio 1953).

Pleonastica, a sua volta, è la norma che pone a carico del locatore l'onere della prova del canone legalmente dovuto, sul quale sia da applicare l'eventuale aumento, essendo principio generale di diritto che l'*onus probandi* grava a chi dice e non a chi nega.

Fondati sospetti di incostituzionalità derivano dalla norma che esonera da qualsiasi aumento del fitto il conduttore che abbia percepito per l'anno 1972 un reddito complessivo non superiore a 1.200.000 lire o che non sia stato iscritto a ruolo ai fini dell'imposta complementare per un reddito netto complessivo non superiore al dianzi citato ammontare per lo stesso anno 1972, e ciò sotto il riflesso del mancato rispetto del principio della parità di trattamento con l'aggravante che la disparità opera per l'aggancio ad una situazione di fatto esistente in tempo assai antecedente all'applicazione della norma discriminatoria.

Incompleta è la normativa concernente le eccezioni alla regola della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili locati, non comprendendosi perchè possa ottenersi forzatamente la disponibilità della casa solo nei casi di morosità del conduttore e di necessità urgente ed improrogabile del locatore di destinare l'immobile ad uso di abitazione propria, dei propri figli e dei propri genitori e non in altre ipotesi quali ad esempio la dichiarata risoluzione del contratto per notevole danneggiamento del bene locato o per altro grave inadempimento del locatario consistente in fatti diversi dal mancato pagamento del canone oppure la decadenza del diritto alla proroga per la disponibilità del conduttore di altra abitazione idonea alle proprie esigenze familiari nello stesso comune.

Di contenuto prettamente demagogico sono le norme relative alla riduzione dei fitti;

su tal punto il cedimento della maggioranza alle pressioni dell'estrema sinistra è più che evidente. Non si tratta peraltro di disposizioni praticate per la prima volta, onde non può farsi derivare da esse la pretesa prima concreta applicazione del principio che considera la casa come un servizio sociale. Una normativa simile di epoca recente già si rinviene nell'articolo 3 della legge 26 novembre 1969 n. 833, con relativa conferma all'articolo 56 del cosiddetto decreto *bis*. Un precedente molto più pregresso di ribasso delle pigioni per decisione governativa (12 per cento per le locazioni di immobili adibiti ad abitazione e 15 per cento per quelle relative ad immobili destinati ad uso diverso) si riscontra nel già citato regio decreto-legge 14 aprile 1934, n. 563; ma in quel caso i fitti furono ridotti non per ragioni prettamente demagogiche ed ingiustificate, bensì in presenza di un'effettiva diminuzione dei costi e dei prezzi e sulla scorta di analoghi provvedimenti allora adottati all'estero, come ad esempio quelli disposti da Roosevelt negli Stati Uniti e dal laburista Mac Donald in Inghilterra.

Altre critiche, quindi, sono da muovere al testo trasmesso dalla Camera. Particolarmente una di esse riguarda la modifica apportata alla modalità di accertamento del requisito della convivenza voluto perchè il coniuge o il parente entro il secondo grado del defunto possa avere il diritto alla proroga della locazione di casa adibita ad abitazione in caso di morte del conduttore, prescrivendosi rigorosamente un attestato formale (quello anagrafico) della convivenza, mentre più congruo sarebbe prevedere che della proroga goda il parente che all'atto del decesso del locatario risulti di avere realmente ed abitualmente con costui convissuto.

Ha carattere esclusivamente demagogico e classista la disposizione che sancisce la nullità delle clausole contrattuali che contemplino l'obbligo di corresponsione anticipata del canone locatizio per periodi superiori a tre mesi, mentre è più conferente alle attuali esigenze tributarie del locatore elevare il predetto limite temporale quanto meno a sei mesi, così come la legittimità dell'anticipato pa-

gamento del canone ben può trovare ragione nella necessità del locatore di eseguire indispensabili opere di miglioramento o di manutenzione nell'immobile locato.

Assai onerosa è la norma che dispone l'improponibilità della domanda di cessazione della proroga da parte del nuovo proprietario per un triennio dall'acquisto per atto *inter vivos*, anche per il caso di necessità urgente ed improrogabile. Sembra invece più equo il mantenimento della regolamentazione di cui all'articolo 7 della legge n. 253 del 1950 che per l'esercizio del diritto di diniego della proroga prescrive solo la maturazione del termine triennale, anche se ciò avvenga nel corso del procedimento di cognizione.

È da osservare altresì che allo scopo di evitare contrasti in sede di applicazione giurisprudenziale appare necessario prevedere esplicitamente la permanenza in vigore dell'operatività delle cause di cessazione della proroga, di opposizione ad essa e di decadenza nei casi consentiti alla data del 30 novembre 1969 da leggi vincolistiche disciplinanti la materia delle locazioni urbane, nonchè l'efficacia di tutte le norme della legge 23 maggio 1950, n. 253, della legge 26 novembre 1969, n. 833, e della legge 22 dicembre 1973, n. 841, che non risultino modificate espressamente o implicitamente dalle disposizioni della presente legge di conversione o da precedenti leggi.

Infine, con giudizio globale, non possiamo non rilevare che, se a causa dell'omessa definitiva regolamentazione organica della problematica delle locazioni urbane e per effetto dell'attuale carente situazione economica giustificato possa apparire l'originario decreto-legge nella sola generalizzata articolazione contenutistica della proroga *ad tempus* dei contratti locatizi, non merita alcuna adesione il testo difformemente licenziato in sede di procedimento di conversione dalla Camera dei deputati. Questo è il frutto di contraddizioni e di lacerazioni all'interno della compagine governativa e del cedimento al *diktat* sempre più pressante di parte comunista, avallato da sindacati apparentemente confederati e realmente operanti per esclusivo impulso comunista.

Presidenza del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETONI Tullia

(Segue FILETTI). È stato posto in essere ed è al nostro esame un testo legislativo che adotta soluzioni profondamente negative per il risparmio, attenta al diritto di proprietà, comprime iniquamente l'iniziativa economica privata, calpesta le legittime aspettative di alcune categorie di cittadini (piccoli proprietari di case, pensionati), aggrava la crisi dell'edilizia abitativa minacciandone la totale paralisi, nulla di serio risolve sotto l'aspetto economico-sociale, è l'espressione concreta di un modo di legiferare demagogico, che induce alla reiezione e non legittima alcuna benevola richiesta di assoluzione neppure con formula dubitativa sull'elemento intenzionale, tranne che non si voglia giustificare l'assoggettamento totale della volontà di determinate forze governative e particolarmente della Democrazia cristiana alle imposizioni della sinistra politica.

A questo punto dovrei concludere, così come amavano fare gli avvocati del buon tempo antico, con l'esclamazione latina: *et de hoc satis!* Preferisco però assumere in prestito dal latino un interrogativo che potrebbe apparire melanconico: *ad quid?* Perché abbiamo proceduto ad una esposizione piuttosto analitica, abbiamo criticato il decreto-legge ed il testo di conversione, abbiamo formulato rilievi, quesiti e proposte e continueremo ad assolvere tale compito con i numerosi e più autorevoli interventi di altri colleghi del mio Gruppo, pur non facendoci illusioni circa l'accoglimento di alcuna pur minima modifica, posto che siamo più che convinti che maggioranza ed opposizione di estrema sinistra hanno già fatto quadrato per convalidare il testo licenziato dall'altro ramo del Parlamento senza apportarvi alcuna scalfittura o graffiatura e pur avendo la certezza che nessun emendamento sarà accolto per ferma decisione del Governo, delle forze governative e dei Gruppi che siedono nell'ala sinistra di quest'Aula e pur avendo

già acquisito davanti alla Commissione giustizia l'amara esperienza della sistematica ed immotivata reiezione di tutti gli emendamenti e dell'inutilità sostanziale dell'illustrazione di essi, da me doverosamente fatta e protrattasi sino alle più avanzate ore della notte? La risposta è nella dialettica parlamentare: ciascuno deve conferire il suo contributo alla formazione delle leggi non solo per le ripercussioni immediate, bensì e maggiormente per gli effetti a breve o lungo termine.

Per tali ragioni nel corso dei nostri lavori, con gli interventi in discussione generale, con la presentazione e l'illustrazione degli emendamenti, con la dichiarazione finale di voto, continueremo a dare i nostri apporti, i nostri suggerimenti, le nostre sollecitazioni che potranno servire nella prospettiva e nel quadro della futura disciplina organica della materia delle locazioni urbane, che ancora una volta ci si promette di non lontana soluzione. Vorremmo, anche se con ingenuità, credere alla nuova promessa, ma l'esperienza di quasi trent'anni di larghe e facili promesse, mai mantenute, ci induce purtroppo a temere che l'anno venturo, al calare della primavera e non più in piena calura estiva, saremo chiamati a convertire in legge un ulteriore decreto-legge sulla proroga delle locazioni e dei fitti; avremo una nuova replica, una nuova recita, una nuova passerella? Non è da escludere che sia stato già approntato il « si ripete », seppure contro la generale richiesta. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni.*)

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Brosio. Ne ha facoltà.

B R O S I O . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, credo necessario, per spiegare l'atteggiamento del nostro gruppo sul disegno di legge in discussione, anticipare due premesse, l'una sulla

posizione assunta dalla nostra parte politica nell'altro ramo del Parlamento, l'altra sulle origini e sullo sviluppo del decreto-legge 29 giugno 1974, n. 236, sulla proroga dei contratti di locazione, che si tratta di convertire.

Prego gli onorevoli colleghi di non preoccuparsi troppo: le due premesse fanno parte del mio ragionamento e credo mi aiuteranno a portarlo più chiaramente e più sollecitamente alla sua conclusione.

Avanti la Camera, noi avevamo proposto il non passaggio agli articoli, o meglio all'articolo unico, del disegno di legge, sulla base di un documento motivato che preferisco leggermi integralmente, anche perchè esso riassume la sostanza di una nostra posizione che evidentemente non è e non può essere differente nei due rami del Parlamento.

La nostra proposta alla Camera suonava così:

« La Camera, considerato che le misure adottate nel provvedimento non affrontano in modo efficace e costruttivo il grave problema delle locazioni ed il connesso problema della casa;

rilevato che la politica di progressivo ampliamento ed appesantimento del regime vincolistico delle locazioni non può che aggravare ulteriormente la crisi produttiva ed occupazionale dell'industria edilizia e dei settori collegati;

considerato che il blocco ad oltranza non può essere ritenuto una politica valida per contrastare la tendenza all'aumento dei canoni di locazione, dato che non incide sulla causa di fondo di tale fenomeno che risiede nell'insufficienza della produzione edilizia;

rilevata la misura irrisoria — non più che simbolica — dell'aumento previsto per gli alloggi a fitto bloccato anteriormente al 1953;

ritenuto che la riduzione *ope legis* dei canoni di locazione relativi ai contratti, liberamente pattuiti, stipulati dopo il 1° dicembre 1969 è in contrasto col principio della certezza del diritto su cui si fonda ogni convivenza civile;

considerato che la limitazione al 5 per cento dell'aumento massimo applicabile alla

scadenza contrattuale ai canoni di locazione per i contratti che restano al di fuori del regime di blocco, svincolando il reddito di tutte le case da ogni possibile mutamento sia del loro valore sia del valore della moneta, e permettendo l'aumento di una percentuale minima rispetto al ritmo di perdita della moneta di quest'ultimo periodo, penalizza in modo discriminatorio quei risparmiatori che hanno il solo torto di avere investito in case, scoraggiando qualsiasi futuro investimento in questo settore;

rilevato che, attraverso questo provvedimento, lo Stato continua ad addossare, ancora una volta, ad alcuni singoli privati l'onere di quello che è in realtà il « prezzo politico della casa » e che, come tale, dovrebbe essere sopportato da tutta la collettività;

decide il non passaggio all'articolo unico ».

Dico subito che noi, pur riaffermando interamente e fortemente le considerazioni che ho voluto riportare, non abbiamo voluto presentare anche qui un'analoga proposta pregiudiziale di sospensione. Nè abbiamo opposto un'obiezione formale di incostituzionalità, malgrado i nostri seri dubbi sulla correttezza costituzionale del procedimento adottato. Così abbiamo deciso al solo fine di non interrompere, e quindi prolungare, questa discussione. Ma ciò non indebolisce la fermezza della nostra convinzione, che qui ci troviamo di fronte ad un provvedimento radicalmente sbagliato nella sostanza e nella procedura, e tale da giustificare un'opposizione globale, per la sua stessa impostazione generale.

Il mio intento è precisamente quello di occuparmene sotto questo profilo, lasciando agli oratori del Gruppo liberale che mi seguiranno di addentrarsi maggiormente nella sostanza e nei dettagli del disegno di legge numero 1750. Ma per far questo mi occorre sottolineare ancora una volta la storia di questo disegno, la quale ci pare caratteristica e rivelatrice. Tutti sappiamo che l'originario decreto-legge n. 236 conteneva soltanto la proroga del blocco dei fitti, che stava per scadere il 30 giugno, fino al 31 dicembre di quest'anno; e quella del vincolo alberghiero e delle locazioni di immobili ad uso albergo, fino alla

stessa data del prossimo 31 dicembre. Era un provvedimento semplice che si poteva giustificare dal punto di vista dell'urgenza, data anche la necessità di non sconvolgere in questo momento di gravi squilibri inflazionistici il livello degli affitti, in attesa di una regolamentazione più sistematica della delicata materia. Lo si sarebbe anche potuto criticare per l'assenza di una scelta economica e politica da parte del Governo, costretto continuamente dalla sua indecisione a questo tipo di provvedimenti dilatori; ma la gravità della situazione economica del paese avrebbe, credo, convinto tutti ad inchinarsi, accettando il male minore.

Ma quando nel mese di luglio scorso il decreto-legge fu sottoposto alla competente Commissione della Camera, fu inevitabilmente coinvolto nel confronto fra Governo ed opposizione, che si andava sviluppando sul pacchetto dei decreti fiscali antinflazionistici. Pur non appartenendo a quel gruppo, divenne anch'esso un elemento della confrontazione generale, e ne uscì, come ne uscirono altri, totalmente rinnovato. La questione si spostò dalla semplice conversione del decreto di proroga alla questione della misura in cui il regime degli affitti doveva essere modificato durante la proroga stessa, in attesa e in vista di una sistemazione definitiva. In questo quadro la misura degli aumenti e delle diminuzioni dei fitti vecchi e nuovi e la estensione del blocco a contratti che ne erano esenti acquistò la sua massima rilevanza, attingendo la sua giustificazione non più soltanto da un giusto regolamento dei rapporti fra proprietari ed inquilini, ma anche dalle preoccupazioni dominanti sulla lotta all'inflazione. Che ciò sia avvenuto non è illazione arbitraria, basta riferirsi al riguardo alle dichiarazioni del relatore onorevole Erminero nell'altro ramo del Parlamento, nelle quali la componente antinflazionistica è ripetutamente e chiaramente richiamata, e a quelle odierne del nostro egregio relatore, che ha ancora accentuato tale profilo.

Da questo complesso di motivi è scaturito il presente disegno di legge, che ha completamente trasformato il decreto di proroga, dandogli un ben più ampio contenuto. A que-

sto proposito è stata opposta da altra parte politica l'eccezione di costituzionalità (l'ha illustrata nuovamente oggi il senatore Nencioni), e le è stato replicato che il Parlamento è sovrano, nulla gli impedisce di considerare il decreto-legge come una proposta e di trasformarlo in nuovo disegno di legge. Non si può impedire, si dice, al Parlamento di legiferare. Tutto questo sarà giustissimo dal punto di vista giuridico formale, ma dal punto di vista sostanziale si presta a critiche che riteniamo profondamente giustificate. Certo non si può impedire al Parlamento di legiferare, ma bisogna pur tentare di impedirgli di legiferare male, affrettatamente, senza la necessaria preparazione, spostando e allargando la base stessa della discussione per desumerne conclusioni precipitose. Quando l'articolo 77 della Costituzione stabilisce che le Camere si riuniscono entro cinque giorni per discutere la conversione dei decreti-legge, non prevede come normale che entro i sessanta giorni prescritti a pena di decadenza le Camere possano legiferare su questioni importanti, prendendo lo spunto dal decreto-legge per inserirvi norme tali da pregiudicare materie che non presentano il carattere di necessità e di urgenza richiesto per i decreti-legge soltanto. Quanto meno si può dunque dire, ed è stato ripetutamente osservato da autorevoli giuristi, che un simile modo di procedere, anche se formalmente compatibile colla sovranità parlamentare, non è conforme a un corretto uso dei poteri del Parlamento. Si protesta di continuo e vivacemente contro l'abuso dei decreti-legge e queste proteste sono di solito pienamente giustificate.

Ma non si protesta abbastanza contro la prassi, che non diviene certo più corretta per essere troppo spesso ripetuta, di approfittare dei decreti-legge per inserirvi, dopo il rituale coro di critiche contro il loro abuso, legislazioni sommarie ed abborracciate, che peggiorano anziché migliorare la situazione. Questo è precisamente avvenuto nel nostro caso, reso anche più grave da due circostanze che meritano di essere sottolineate: la prima è che il problema del blocco degli affitti, e più in generale quello della casa, è uno dei pro-

blemi fondamentali ai quali dobbiamo far fronte, e non può essere trattato, o maltrattato, nemmeno parzialmente, senza una precisa presa di responsabilità da parte del Governo, in base a una visione comprensiva e meditata degli interessi in gioco e soprattutto del supremo interesse di rimediare all'insufficienza della produzione edilizia. Il secondo è che nell'ambito di questo problema, il disegno di legge che è scaturito dal decreto di proroga è stato il frutto di un compromesso fra maggioranza ed opposizione di sinistra, il quale rischia di compromettere le linee direttive di una futura soluzione, senza che esse abbiano avuto una sufficiente trattazione e nemmeno una sufficiente chiarificazione. Che così sia è risultato chiarissimamente dalla discussione alla 2^a Commissione, nella quale il relatore senatore Gatto con grande acutezza e lealtà ha segnalato l'assenza di una chiara linea direttiva nei riguardi della questione degli affitti e della casa, ed ha precisato poi le sue conclusioni nel senso di raccomandare fortemente l'adozione del nuovo testo concordato senza la minima modificazione, per la ragione che esso era il frutto di un accordo talmente bilanciato ed equilibrato, che non avrebbe potuto essere toccato senza comprometterlo.

Questo significa, se non vado errato, che ancora una volta ci siamo trovati di fronte ad un Governo che nel corso del dibattito ha dimenticato la sua proposta originaria, accettando di sostituirla con altra profondamente diversa in seguito alle reazioni dell'opposizione, e non certo della nostra opposizione. Noi abbiamo udito anzi con stupore in Commissione il rappresentante del Partito socialista criticare il disegno di legge di conversione proposto dal Governo, dichiarando apertamente che così com'era formulato, come semplice decreto di proroga, esso sarebbe stato totalmente inaccettabile dalla sua parte politica, come segno di un totale fallimento della politica edilizia governativa. Parole che ci sono apparse singolari, perchè ci illudevamo ancora che le proposte governative fossero il frutto di un accordo politico dei partiti della coalizione: il che evidentemente dimostra il nostro errore di ingenuità e di memoria, per non avere considerato e ricor-

dato che qui si tratta della coalizione di centro-sinistra, la quale non finisce mai di sorprenderci con le sue contraddizioni, anzi non dovrebbe più sorprenderci della sua inguaribile disunione ed incostanza.

Il fatto è che questo capovolgimento della posizione del Governo avvenne soprattutto sotto l'influenza dell'opposizione di sinistra, e in via di recezione parziale, ma significativa, di una parte importante della proposta di legge Spagnoli, Todros, Barca ed altri, n. 2927, presentata dal Partito comunista alla Camera dei deputati. È quindi secondo noi il frutto di un altro scivolamento della maggioranza governativa verso le posizioni della sinistra, avvenuto senza che il problema fosse stato presentato al Parlamento nel suo insieme, e con una previa chiara indicazione dei propositi del Governo.

Quest'affermazione è stata contestata molto fermamente dal sottosegretario onorevole Pennacchini nella sua replica in 2^a Commissione del Senato, e richiede quindi da parte mia un chiarimento ed una dimostrazione.

A tale fine non ho che da leggere quella parte della relazione alla proposta di legge comunista n. 2927 la quale riassume la sostanza delle misure che intende proporre. È chiara, sintetica e non ha bisogno di delucidazioni:

« Prima di giungere all'introduzione generale dell'equo canone abbiamo ritenuto necessario passare per un'immediata fase preliminare che consentisse:

a) l'introduzione del sistema dell'equo canone per una fascia particolare di contratti, e cioè di quei contratti relativi a immobili che verranno locati per la prima volta dopo l'entrata in vigore della legge;

b) una proroga generalizzata per tutte le locazioni di immobili urbani in corso alla data di entrata in vigore della legge, fino all'entrata in vigore della legge generalizzata sull'equo canone;

c) variazione, all'interno dei regimi di proroga attualmente esistenti, dei livelli dei canoni, con un aumento per i canoni delle locazioni bloccate antecedentemente al marzo 1947, e diminuzioni per le locazioni non

rientranti nel blocco di cui alla legge 26 novembre 1960 n. 833 e 18 dicembre 1970 numero 1034;

d) una regolamentazione generale del contratto di locazione atta a riprendere e a sistemare una serie di istituti affermati dalla legge vincolistica, e a superare in modo definitivo il vecchio e superato schema civilistico del contratto di locazione e le relative disposizioni processuali ».

Basta ora una rapida scorsa al disegno di legge 1750 oggi in discussione per accorgersi che esso non ha recepito i punti a) e d) del progetto di legge comunista, ma ha invece sostanzialmente adottato i punti b) e c), ossia da un lato ha esteso la proroga dei contratti di locazione a tutti i contratti in corso alla data di entrata in vigore della legge, e dall'altro ha stabilito aumenti e riduzioni del prezzo di affitto proprio secondo i criteri generali fissati nel punto c), ossia distinguendo fra contratti anteriori al marzo 1947 e contratti non rientranti nel blocco regolato dalle leggi del 1969 e del 1970; i primi soggetti ad aumento, in verità del tutto irrisorio, e i secondi soggetti a riduzione.

Vi sono certamente delle differenze di dettaglio, e non tutte le norme suggerite dal progetto comunista sono state adottate, ma è stato adottato il sistema, l'impianto del provvedimento, trapiantandolo dal progetto comunista nel progetto della maggioranza, e soddisfacendo così le esigenze sia dell'opposizione esterna comunista, sia dell'opposizione interna così candidamente rivelata dal rappresentante socialista in Commissione.

È vero pure che in seguito il Governo ha creduto di fare ancora una volta una parziale marcia indietro, modificando il metodo di applicazione del blocco e della riduzione degli affitti sui contratti regolati dalle leggi 1969 e 1970. Ma furono ritocchi che mantenevano intatta l'adozione delle proposte alla lettera d) della relazione al progetto Spagnoli, introducendo modifiche non qualitative ma quantitative.

Non a caso quindi i rappresentanti comunisti già nella discussione nell'altro ramo del Parlamento hanno sottolineato con compiacimento il risultato ottenuto, segnalandolo

come un passo verso l'adozione di quella disciplina dell'equo canone, che è il loro immediato ulteriore obiettivo.

L'onorevole Busetto ha dichiarato che il disegno di legge « segna un punto all'attivo nella battaglia per la riforma della casa, verso un regime generalizzato del controllo sui canoni ».

L'onorevole Todros ha detto che « le proposte di modifica all'articolo 1 rappresentano un primo passo verso l'equo canone » e l'onorevole Achilli, socialista, ha fatto eco a queste dichiarazioni, qualificando le nuove disposizioni come « migliorative e prodromiche rispetto al più ampio assetto futuro » che è un modo più astruso per dire la medesima cosa. Del resto, il senatore Gatto vi ha fatto cenno oggi in un modo assai chiaro, qualificando il decreto 1750 un inizio di indicazione di una via per la soluzione del problema della casa. Di fronte a questa obiettiva storia del decreto e della sua trasformazione, ai suoi precedenti ed alle reazioni che ha generato, mi pare vano lo sforzo, che è stato fatto dal Governo in Commissione, di considerare il testo del disegno di legge come una semplice misura necessaria e temporanea, diretta a smussare le punte più aspre di talune iniquità in alto e in basso dello spettro degli affitti, senza per questo avere un qualsiasi significato sugli orientamenti successivi. Se così fosse vorremmo che il Governo ce lo ripetesse ben chiaramente in quest'Aula e si impegnasse a considerare del tutto impregiudicato il problema di fondo che un giorno o l'altro si dovrà pure affrontare e dalla cui soluzione dipenderà se in Italia si faranno ancora case in numero sufficiente o se noi dovremo continuare indefinitamente nell'attuale penuria di abitazioni accompagnata da proroghe costanti di disposizioni vincolative ingiuste, e fonte continua di liti e di ostilità fra proprietari ed inquilini. Per intanto noi rammentiamo che tali assicurazioni, per essere tranquillanti, dovrebbero essere tali da superare il significato logicamente desunto dallo sviluppo obiettivo del disegno di legge che credo di avere fedelmente descritto.

Non è qui il caso, onorevoli colleghi, di anticipare la discussione del merito di una

legislazione sulla casa che ancora dovrà essere studiata e proposta. Ma un cenno mi pare necessario per indicarne le difficoltà, e la necessità di non pregiudicarla prematuramente. Si parla dell'equo canone come se fosse un toccasana, ma nella discussione in 2ª Commissione da diversi oratori di diverse parti politiche è stata segnalata la estrema difficoltà di trovare una base seria ed equa per definire questo canone in modo soddisfacente. Il collega Filetti lo ha ripetuto proprio ora. Lo stesso sottosegretario Pennacchini ha sottolineato la estrema complessità della questione. Noi per parte nostra siamo convinti che esso farebbe sorgere più complicazioni e più litigi di quel che non faccia già ora la legislazione sui vincoli di affitto e sulle proroghe, la quale, pur tuttavia, non pretende stabilire un giusto affitto. La determinazione di quest'ultimo presenterebbe una varietà infinita di casi diversi secondo la qualità dei centri urbani o agricoli, le regioni, ed anche le diverse località entro la stessa regione, fra il settentrione, il centro e il Mezzogiorno, le città e i paesi di mare e di montagna, e così via.

Il ricorso al catasto, adottato nel progetto Spagnoli, si appoggia ad un elemento del quale tutti riconoscono le gravissime lacune, tali da renderlo inattendibile e fonte di innumerevoli iniquità.

Sarebbe quindi plausibile applicare al sistema dell'equo canone, ed a maggior ragione, il duro giudizio che Luigi Einaudi dava sugli effetti del regime di blocco degli affitti. « Una sola classe prospera in conseguenza della legislazione sui fitti ed è quella degli azzecagarbugli e dei mezzani: le liti si moltiplicano e si trascinano dinanzi ai giudici incerti tra l'osservanza delle leggi e le conclamate e in parte giuste ragioni della pietà verso i senzatetto. Nasce una borsa nera di mance e di buoningressi che occorre pagare agli inquilini per prendere il loro posto o per ottenere il subaffitto di qualche stanza con uso di qualche servizio e conseguenti risse muliebri. Frattanto le conseguenze sociali ed economiche assumono sostanza di gravissimo danno per l'economia nazionale. Conseguenza principale è la pessima utilizzazione delle abitazioni esistenti... ».

Molti preferiscono all'equo canone il metodo del sussidio casa, che aiuterebbe coloro soltanto che ne avessero veramente bisogno, e sarebbe, in termini di neoliberalismo, un intervento conforme al sistema di mercato, come tale applicato da alcune delle più evolute legislazioni europee. Ma esso costa caro, e nelle presenti condizioni finanziarie, dicono le stesse autorità governative, sarebbe insostenibile. Tanto più lo sarebbe, aggiungo io, con una amministrazione pubblica così pesante e poco efficiente come la nostra, mentre per applicare correttamente il sussidio ci occorrerebbe una macchina amministrativa tanto agile e rapida, quanto scrupolosa.

Altri ancora credono di trovare la panacea nel generalizzare la espropriazione dei suoli, liberandosi così dell'incubo della rendita fondiaria, dal quale sembrano oppressi. Questa ci sembra null'altro che l'eterna corsa agli estremi per riparare al fallimento delle misure intermedie. La legge 865 non ha funzionato, pur essendo fondata in larga misura sul diritto di superficie: si vorrebbe credere che è fallita perchè non l'ha spinto abbastanza a fondo, ma una dimostrazione convincente di questo rapporto fra diritto di proprietà, diritto di superficie e intensità delle costruzioni non è stata data.

In queste condizioni la scelta di un metodo, che non sia il graduale ritorno alla libertà di mercato, al fine di ricreare l'interesse dei privati, delle imprese pubbliche e private e degli enti locali alla costruzione di case e all'investimento negli immobili di lusso, medi o popolari veramente necessari, si presenta estremamente difficile e rischiosa.

Consentitemi ancora di citare Luigi Einaudi, che a questo problema, ancora dal suo scrittoio di presidente, come prima da quello di studioso, aveva dedicato profonda meditazione.

« Se si vuole risolvere il problema bisogna risolutamente abbandonare la casistica, adottando un metodo semplice che non lasci luogo a distinzione di sorta alcuna fra data e data della locazione, fra ricchi e poveri, fra famiglie piccole e famiglie numerose, fra canoni piccoli e canoni grossi, eccetera. Il metodo deve ispirarsi alla necessità

di ristabilire una economia di mercato in un tempo misurabile e prevedibile dagli uomini viventi oggi. Il disegno di legge dovrebbe fondarsi su due semplici articoli... articolo 1: gli inquilini di case vincolate hanno diritto di insistenza perpetua, essi e i loro discendenti, negli appartamenti attualmente occupati; articolo 2: i proprietari delle case vincolate hanno diritto di aumentare ogni anno del 25 o 50 per cento (od altra qualunque percentuale) il canone pagato al 31 dicembre 1953 ».

Einaudi ammetteva che il vincolo potesse essere, come ripiego, di un numero fisso di anni, purchè l'inquilino fosse sicuro di tenere la casa e la potesse lasciare quando divenisse troppo cara, ossia quando il mercato gli consentisse di trovarne altra equivalente a prezzo più conveniente.

Non dico che la proposta suggerita volutamente in termini paradossali da Luigi Einaudi potesse da sola risolvere il problema: essa presupponeva quanto meno una politica parallela tale da favorire veramente ed incoraggiare l'edilizia pubblica e privata: ma ne era una base e un presupposto molto più realistico che le ricerche del giusto prezzo, e non contrastava con quella di un sussidio casa, quando questo diventasse finanziariamente ed amministrativamente attuabile. Nè, onorevoli colleghi, ho la pretesa di sostituire con la formula Einaudi un preteso toccasana liberale e liberista agli altri toccasana che si offrono da altre parti: in realtà il mio scopo è soltanto quello molto più modesto di indicare quanto complessa ed intricata sia la questione, con quanta prudenza e studio debba essere affrontata, e come non si possa giovare alla sua soluzione aggravando ogni volta i vincoli sulla proprietà delle case e scoraggiando sempre più i costruttori e gli investitori, col risultato di allontanarli definitivamente dal mercato spesso con la deliberata intenzione di eliminarli gradualmente ma implacabilmente.

A nostro avviso, è questo che si fa, volenti o nolenti, anche col presente disegno di legge, e ci sembra poco convincente il tentativo di qualificarlo una misura provvisoria, anodina e neutra rispetto alla politica ultima che si dovrà scegliere. Il Partito comunista

il quale ha almeno il merito di sapere quello che vuole e quello che fa, ci ha detto ben chiaramente come la intende, e io credo che una volta di più noi dovremmo prendere sul serio la sua valutazione del disegno di legge nel senso di un passo importante verso quel sistema dell'equo canone che finora non è stato democraticamente accettato e che non è lecito anticipare senza un adeguato ripensamento del problema.

In questo senso, la nostra pregiudiziale sospensiva e il nostro giudizio generale di merito coincidono: il decreto-legge avrebbe dovuto rimanere, per ragioni di merito prima ancora che per opinabili ragioni costituzionali, un provvedimento di pura proroga, tanto più in questi momenti delicati, dove, se è giusto non consentire impennate eccessive di prezzi, non è nemmeno prudente ritornare sui fatti compiuti e consentire la riduzione dei prezzi già liberamente pattuiti, intaccando oltre tutto il principio della libertà di contrattazione. In questo modo, a parte ogni considerazione, si favoriscono non già coloro che ne hanno veramente bisogno, ma coloro che, se hanno pattuito affitti realmente alti, è perchè ne avevano i mezzi, sia pure riducendo forse qualche altro consumo più voluttuario, come le sigarette, il cinematografo o qualche gita in automobile, o i letti e le calze di seta.

« Alla lunga — diceva sempre Einaudi, e vi prometto che sarà l'ultima volta che lo cito — bisogna ritornare al principio che non si ama e non si apprezza se non ciò che ci siamo procurato con sacrificio. Anche la casa sarà apprezzata quando la si acquisterà ad un prezzo d'uso il quale sia in relazione al prezzo pagato per ogni altro bene o servizio. La casa deve tornare ad essere un bene simile a tutti quegli altri beni che agli occhi del filosofo, se per filosofo si intende colui che medita, appaiono assai più futili, diseducativi, antifamiliari, antisociali della casa e per cui tuttavia tutti sono pronti a pagare il dovuto prezzo ».

Ciò mi porta ad un'ultima osservazione sull'argomento, dopodichè mi limiterò ad un brevissimo cenno sulla questione del vincolo alberghiero. Si continua a dire, e lo si è detto più volte in queste discussioni, che la

casa è un servizio sociale e quindi non deve essere trattata alla stregua delle rigide norme economiche. Debbo confessare che la logica di talune affermazioni ispirate a questo ordine di idee mi è sfuggita. Ho letto ad esempio che l'onorevole Ciai Trivelli alla Camera ha qualificato « scandalose » le clausole di adeguamento dei canoni di affitto allo scatto degli indici del costo della vita. D'altra parte l'onorevole Busetto non ha esitato a suggerire l'indicizzazione delle cartelle fondiarie, così come è ormai corrente la proposta di indicizzare in generale tutte le obbligazioni. Ma la scala mobile non è forse il primo e il più saliente caso di indicizzazione? Francamente, questo fenomeno delle leggi economiche che compaiono o scompaiono a seconda delle situazioni che si vogliono favorire o perseguire mi sfugge. Personalmente, io sono dell'avviso del senatore Pella, che si è espresso ieri contro la indicizzazione delle obbligazioni; e non solo perchè in tal modo si svaluterebbero definitivamente le obbligazioni vecchie, che fu il motivo addotto dal nostro autorevole collega, ma soprattutto perchè la estensione di questo sistema significherebbe la resa a discrezione alla inflazione, il nostro insediamento in un sistema che, malgrado ogni tentativo di allargare i rimedi compensativi, non sanerebbe le ingiustizie ma le aggraverebbe e ci porterebbe alla rovina; che lo abbiano fatto i brasiliani in condizioni politiche ed economiche ben più disperate delle nostre, è affare loro, non un esempio da imitare.

Ma alle regole economiche più elementari bisogna ritornare un momento o l'altro per forza, e non basteranno le etichette sociali ad esorcizzarle: *naturam expellas furca, tamen usque recurret*. Servizio sociale è la scuola, servizio sociale è la sanità, e perchè domani non tratteremmo come servizio sociale anche la fornitura del cibo, bisogno primigenio dell'uomo? Già vi siamo vicini, con i prezzi politici che si mantengono o si suggeriscono su certi generi alimentari. Ma non illudiamoci di salvare in questo modo le finanze dello Stato, nè la moneta.

Quanto agli alberghi, il nostro punto di vista è che si tratta di questione del tutto di-

versa da quella degli affitti di case di abitazione. Lo scopo teorico del vincolo, naturalmente, sarebbe di promuovere il turismo favorendo la costruzione di alberghi nuovi e la conservazione e il miglioramento di alberghi vecchi. Ma risponde questa prospettiva alla realtà dello sviluppo turistico di oggi? Anzitutto, esistono forse ancora molte case adattabili facilmente ad uso alberghiero, ad uso abitativo e viceversa? E si può davvero favorire la costruzione di case da affittare ad albergo, o la loro manutenzione e conservazione, vincolando l'immobile all'uso alberghiero? A noi sembra che tutto questo sia in larga parte superato dalla realtà dello sviluppo del turismo e degli alberghi nel momento presente, e in ogni caso impari allo scopo.

Oggi ormai la stragrande maggioranza degli alberghi, anche di medie dimensioni, sono costruiti ed attrezzati appositamente. In moltissimi casi il privato o la società che li costruiscono li gestiscono direttamente. Nei casi di affitto, si tratta pur sempre di uno speciale investimento edilizio in vista dell'uso alberghiero, con edifici di speciali caratteristiche, e di speciale attrezzatura. Il vincolo, in altri termini, è divenuto in larga misura superfluo, la realtà delle cose è più forte della regola giuridica, la quale si va riducendo ormai nella sua applicabilità, gradualmente, a casi marginali.

D'altra parte, nei casi sempre più rari di edifici polivalenti, la esistenza del vincolo non incoraggia la loro costruzione, anzi ne costituisce un evidente disincentivo. E per ciò che riguarda la manutenzione e conservazione, non sarà certo il proprietario interessato a spendere nell'immobile vincolato, se non vi provvede l'inquilino albergatore. Si corre quindi il rischio di favorire la dilapidazione dei vecchi edifici alberghieri e le liti fra albergatori e proprietari, a tutto danno del turismo: e purtroppo già si vedono in molte località vecchi alberghi chiusi per cosiddetto restauro, i quali in realtà non si riapriranno probabilmente mai più, perchè i proprietari o i loro eredi non hanno interesse a rinnovarli e non trovano affittuari disposti ad assumersene la spesa.

Il meno che si possa dire è che la materia degli alberghi dovrebbe essere trattata e regolata separatamente da quella delle case di abitazione, trattandosi di cose del tutto diverse sia dal punto di vista della edilizia, sia dal punto di vista della economia in generale e del turismo in particolare.

Noi non approviamo quindi, soprattutto, l'abbinamento delle due materie così profondamente diverse, come se esse dovessero necessariamente subire sempre lo stesso trattamento. Per il momento, data l'urgenza, ci acconciamo ad accettare la proroga fino alla fine del 1974 disposta dal decreto-legge: ma il nostro vuol essere soprattutto un richiamo alla necessità di una disciplina più diversificata e più appropriata per quel che riguarda gli alberghi, che dovrà sbocciare in avvenire in norme del tutto separate.

Con questo, onorevoli colleghi, credo di avervi detto tutto ciò che intendevo dirvi, e mentre vi risparmio una perorazione finale, vi ringrazio della cortese attenzione. (*Applausi dal centro-destra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Pepe. Ne ha facoltà.

P E P E . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, viene al nostro esame il decreto-legge 19 giugno 1974, n. 236, che reca provvedimenti urgenti in tema di proroga di contratti di locazione e sub-locazione di immobili urbani, decreto questo, però, che è stato modificato dalla speciale Commissione che esamina i provvedimenti di natura locatizia, nonché dalla Camera dei deputati in sede di discussione.

Sostanzialmente, il provvedimento oggi sottoposto al nostro esame proroga indistintamente tutte le locazioni e le sublocazioni di immobili urbani per un altro anno sino al 30 giugno 1975 e le locazioni degli alberghi, pensioni e locande per la durata di 18 mesi, sino al 31 dicembre 1975. Nel contempo poi tale provvedimento prevede aumenti per i contratti stipulati nell'arco di un determinato periodo di tempo, così come prevede riduzioni per i contratti stipulati in epoca successiva.

Ma più che di modifiche del decreto-legge n. 230 deve parlarsi di formulazione di un nuovo testo legislativo, di un testo del tutto difforme dal provvedimento dell'Esecutivo, se è vero come è vero che il testo governativo non solo è stato modificato nell'indicazione delle date di scadenza del blocco, ma è stato nel contempo anche ampliato nella sua portata ad opera della Commissione speciale e dell'altro ramo del Parlamento. Infatti, nel provvedimento al nostro esame sono previste norme e statuizioni varie del tutto nuove, che hanno finito con lo svisare la natura dell'originario decreto-legge. E il Partito comunista, pur essendo stato il grande artefice del provvedimento in esame, qui in Senato con il proprio voto farà ricadere sulla maggioranza governativa e in modo particolare sulla Democrazia cristiana la responsabilità dell'odioso provvedimento che stiamo esaminando, e che colpisce ancora una volta una larghissima fascia di lavoratori stanchi di promesse e ancora più stanchi di attese. Se si fosse trattato di provvedere solo ad una ulteriore proroga delle locazioni, il nostro Gruppo di certo — come diceva stamane il senatore Nencioni — avrebbe *toto corde* aderito senza opporre alcuna eccezione; ma poichè le norme integrative previste dal provvedimento vengono a vibrare un altro grave e duro colpo alla proprietà edilizia, la quale, peraltro, sta per essere chiamata a subire ulteriori sacrifici in questo periodo di congiuntura in forza del pacchetto anticrisi e propriamente, tra l'altro, con l'imposta *una tantum*, il mio Gruppo non potrà non opporre il suo reciso no all'approvazione del provvedimento nella sua totalità. Onorevoli colleghi, nel testo al nostro esame vi sono vincoli che non possono più giustificarsi a distanza di 30 anni dalla fine dell'ultimo conflitto mondiale. A nostro modesto parere e a giudizio del sano popolo italiano e della buona stampa e persino a giudizio della stampa di regime, il testo in discussione ha soltanto un contenuto demagogico, e per giunta esso è pregiudizievole e dannoso per l'industria edilizia ed è soprattutto punitivo persino nei confronti del pensionato e del piccolo risparmiatore. Tale testo poi è il chiaro frutto del compromesso realizzato

tra la maggioranza governativa e l'estrema sinistra e costituisce in modo lampante un ulteriore cedimento, se non addirittura una abdicazione della Democrazia cristiana nei confronti del Partito comunista. È un testo che dimostra l'incapacità assoluta del Governo a tener ferma la propria volontà espressa nel decreto-legge, il quale di certo avrebbe trovato, senza contropartite e sempre nell'esclusivo interesse del Paese, il consenso di altre forze politiche che con uguali diritti siedono nel Parlamento italiano.

Il provvedimento in esame scontenta tutti: i proprietari e gli inquilini; scontenta i primi per le ragioni di cui abbiamo fatto cenno e scontenta gli inquilini perchè non dà loro alcuna sicurezza in ordine alla soluzione del grave problema della casa, problema che trionfalisticamente e per semplice demagogia è stato sbandierato indistintamente da tutti i governi di centro-sinistra, ma che giammai è stato seriamente impostato. In questi ultimi 12 anni i vari governi succedutisi hanno sempre assunto nelle dichiarazioni programmatiche formale impegno di portare all'esame del Parlamento un disegno di legge ben elaborato ed organico, atto a risolvere l'ormai annoso problema delle locazioni degli immobili urbani e del pari hanno sempre assunto l'impegno di risolvere organicamente il problema della casa; ma, purtroppo, puntualmente essi hanno dato prova della loro inadempienza anche in questo delicato settore che tocca più da vicino gli interessi vitali di tantissimi lavoratori. Dopo le solenni assicurazioni rese lo scorso anno da un Ministro in carica (che per ragioni di stile non chiamo qui in causa), Ministro che preannunciò la presentazione da parte del Governo di un disegno di legge organico al fine precipuo di evitare un blocco indiscriminato e di conseguenza iniquo, per la verità la categoria dei proprietari e quella degli inquilini non si aspettava di certo un altro provvedimento di proroga puro e semplice. Per superare il regime vincolistico che vige nel nostro Paese ormai da moltissimi anni è necessario impostare e risolvere con serietà politica e con onestà di intenti l'assillante problema della diffusione della proprietà edilizia.

In piena coscienza noi ancora una volta riconosciamo che la legge Tupini e la legge Aldisio alleggerirono di parecchio il pressante problema dell'edilizia abitativa nell'immediato dopoguerra.

Ma del pari ricordiamo che poi l'avvento dei vari governi di centro-sinistra, la legge ponte, la legge Lauricella hanno reso nuovamente grave — e di gran lunga — il problema della casa.

Con il provvedimento in esame viene scoraggiata ancora una volta e non certo incentivata l'iniziativa privata e viene colpita ancora una volta soprattutto la piccola proprietà edilizia e con essa il piccolo impiego immobiliare che è sempre frutto di immani sacrifici e di pressanti e di continue rinunce.

Lo Stato, onorevoli colleghi, che dovrebbe incrementare l'edilizia pubblica e che dovrebbe incoraggiare l'edilizia privata non si attiva, come dovrebbe, per la prima e scoraggia la seconda, così accrescendo il profondo divario esistente tra domanda ed offerta di abitazioni.

Il privato, di fronte ad uno Stato che non lo tutela, ma che cerca, invece, con indiscriminati aggravii fiscali o con provvedimenti quale quello in esame di polverizzare i suoi sudati risparmi, finirà con il non reimpiegare mai più il suo danaro in acquisto di immobili urbani, ma cercherà altre forme di reimpiego meno perseguite da leggi inique o finirà per far aumentare il flusso del capitale all'estero.

È indubbio quindi che il provvedimento in esame costituisce un'altra sferzata ai danni dei proprietari di case e costituisce una sferzata particolarmente dolorosa per quei proprietari di case — che sono moltissimi specie nel Mezzogiorno d'Italia — i quali si trovano in una situazione economica persino peggiore di quella degli inquilini. E per giunta, come dicevo, tale provvedimento non soddisfa di certo gli inquilini nelle loro normali esigenze e nelle loro giuste aspettative.

I precedenti reiterati provvedimenti di blocco hanno già indotto le imprese private a polarizzare la loro attività nella costruzione di case e di ville in località turistiche e nella costruzione della cosiddetta edilizia di lusso, cioè nella costruzione di immobili che

sono sempre rimasti esentati dai vari blocchi. E proseguiranno su tale via.

Il testo in esame, poi, sembra ispirato a criteri persecutori contro i proprietari di case. E non è stato considerato che l'acquisto immobiliare viene visto da tantissimi lavoratori come un elementare forma di investimento che essi preferiscono per sfuggire all'erosione inflazionistica e per assicurarsi un reddito di vita.

È dovere del Governo risolvere nella sua globalità il grave problema dell'edilizia abitativa. Ed è necessario che esso rilanci il settore edilizio in maniera coerente con il concedere mutui agevolati e con l'incrementare e facilitare la costituzione di cooperative in modo da favorire l'acquisto delle case da parte di tutti i lavoratori.

Noi siamo recisamente contrari all'equo canone, come ha già avuto modo di osservare molto incisivamente poco fa il senatore Filetti, per cui sarebbe consigliabile che il Governo nelle more istituisse il fondo sussidio-casa al fine di indennizzare i piccoli e i medi proprietari del danno loro derivante dal blocco indiscriminato delle locazioni.

Indubbiamente il Governo a mezzo dell'onorevole Ministro dirà che la proposta è apprezzabile ma non può trovare accoglimento per il crescente e pauroso *deficit* del bilancio statale. Noi sin da ora eccepiamo che non è umano nè tampoco giusto far ricadere su una sola categoria di cittadini le conseguenze di una politica edilizia sbagliata e del provvedimento in esame il quale per tale specifico motivo è quanto mai di dubbia costituzionalità, come hanno dimostrato poco fa il senatore Nencioni e il senatore Filetti con ampiezza di vedute e con richiami dottrinali.

Si tenga conto infine, onorevoli colleghi, che le società immobiliari in Italia sono proprietarie soltanto del quattro per cento dell'intero patrimonio edilizio esistente nel nostro paese e che il restante della proprietà appartiene al privato ed in massima parte al piccolo proprietario e al piccolo pensionato che hanno visto nell'acquisto della casa il cosiddetto bene-rifugio, comperato per costituirsi per la vecchiaia un reddito che dalle inique leggi oggi viene vanificato. Ci ri-

fiutiamo di pensare che tali piccoli proprietari possano essere considerati dei redditieri parassitari. Vanificato il risparmio privato, mortificata con la legge ponte e con la legge Lauricella l'iniziativa privata, il problema della casa è venuto senz'altro ad aggravarsi per l'inerzia dell'Esecutivo che lascia indisturbata la rendita parassitaria e persegue soltanto con misure punitive i piccoli risparmiatori e l'edilizia privata in genere con quelle gravi conseguenze di ordine economico e sociale alle quali abbiamo fatto cenno. Quando si vulnera il principio della certezza del diritto e si lede la proprietà privata, entrambi tutelati dalla Carta costituzionale, lo stesso avvenire del paese diviene nebuloso, sotto il profilo giuridico, morale, sociale e politico. È necessario, pertanto, che il Governo responsabilmente muti orientamento. È necessario che esso esca dall'equivoco nel quale vive e nel quale alcuni suoi componenti personalmente soffrono nel vedere l'Italia andare alla deriva. È necessario abbandonare la via della demagogia, della provvisorietà del *carpe diem* di oraziana memoria. È ora di non contrastare più l'iniziativa privata e di incentivare gli investimenti ed il risparmio da parte di tantissimi lavoratori; è necessario impedire l'ulteriore flusso di capitali all'estero. Solo in tal modo, onorevole Ministro, si potrà contribuire a salvare la nostra economia e il Governo potrà acquistare quella fiducia e credibilità che va ogni giorno di più affievolendosi, con grave danno per l'economia del paese e per l'intero popolo italiano. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Petrone. Ne ha facoltà.

P E T R O N E . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, cercherò di esprimere nella maniera più sintetica possibile il pensiero del Gruppo comunista sulla conversione di questo decreto-legge e comincerò col dire poche cose per una esatta, puntuale precisazione sul tanto sbandierato argomento della pretesa incostituzionalità affacciata dalla destra. La tesi che si propone è semplice: il Governo si trovava di fronte

alla necessità e urgenza di prorogare la legge sui fitti. Sin qui non vi sarebbe nulla di incostituzionale. L'incostituzionalità verrebbe fuori per il fatto che la Camera dei deputati, attraverso l'accordo raggiunto nella Sottocommissione, avrebbe esteso la materia.

Credo che il senatore Brosio da destra abbia dato già una puntuale risposta. Esiste, oltre che la prassi, un potere di legiferazione del Parlamento che nessuna norma vieta di esercitare anche in occasione di conversione di decreti-legge. Il senatore Brosio però afferma che in questo caso vi sarebbe uno scorretto uso di tale potere, perchè si farebbero delle scelte affrettate, senza il tempo necessario per la dovuta riflessione. A questo punto ci sembra che basta affermare il principio del potere di legiferazione del Parlamento al di là dei limiti iniziali del decreto-legge per concludere che ogni ulteriore limitazione o estensione è solo il frutto di una scelta politica che il Parlamento ha il diritto di fare e non certo di un uso scorretto del potere in parola. Evidentemente alla Camera dei deputati è stata portata avanti una scelta politica fatta da determinati Gruppi e non a caso la battaglia contro questo decreto-legge, per affossarlo, per impedire che venisse approvato, è stata scatenata dalla destra reazionaria e fascista...

DE SANCTIS. Stavo in pensiero!

PETRONNE... unita alla destra liberale e unita alla destra democristiana: perchè non dimentichiamo che alla Camera dei deputati ci sono stati cinquanta franchi tiratori democristiani che si sono accodati allo schieramento fascista per cercare di affossare questo decreto-legge.

Per nascondere i veri motivi che sono alla base di questa strenua posizione si dice che questo decreto-legge verrebbe a colpire i poveri piccoli risparmiatori. Da destra non si parla mai delle grandi società immobiliari, non si parla mai dei grandi speculatori...

DE SANCTIS. Ieri ne abbiamo parlato.

PETRONNE... bontà loro, si parla sempre a favore dei piccoli risparmiatori e si dice: quando questa gente ha deciso di consolidare e difendere il proprio risparmio investendo in case, voi l'andate a colpire. Ma io vorrei fare un esempio. Immaginiamo dieci anni fa un piccolo risparmiatore che aveva cinque milioni: ha pensato prudentemente — non si sa mai quello che avviene in questo nostro paese — di comprarsi una casetta. Un altro, che di milioni ne aveva di più, ha preferito investire cinque milioni anzichè in una casa, in oro. Molti altri, specie gli emigrati, non hanno pensato nè alle case, nè all'oro: hanno avuto fiducia nello Stato e hanno investito miliardi in depositi bancari e depositi postali. Sono passati dieci anni e troviamo il piccolo proprietario che ha investito in casa, che oggi ha un appartamento che anzichè valere cinque milioni ne vale trenta, quindi il suo capitale è diventato di trenta milioni; quello che ha comprato oro (dieci anni fa l'oro costava 800-1.000 lire al grammo, se non erro), dal momento che l'oro dopo essere arrivato fino a 4.000 lire è adesso sulle 3.000-3.500, si trova con un capitale che vale 15 o 20 milioni. Chi invece ha messo il suo risparmio nelle mani dello Stato, si ritrova con i cinque milioni di allora. Allora avrebbe potuto comprare un casetta con due camere e servizi, adesso non può comprare neppure mezza cucina. Questa è la realtà per quanto riguarda i piccoli risparmiatori che sono costituiti soprattutto dagli emigrati che sono andati a lavorare all'estero — mentre le mogli hanno continuato a lavorare in Italia per non sciupare quello che guadagnavano i mariti ed hanno conservato, facendo sacrifici enormi, tutti i risparmi dei mariti — con la speranza e l'illusione che dopo dieci anni di lavoro all'estero, di lontananza e di sacrificio anche morale, avrebbero trovato il gruzzoletto; e invece sono stati rapinati. Questa è l'espressione esatta, perchè questa gente dopo dieci anni di sacrifici oggi raccoglie un pugno di mosche.

Ma c'è di più, ci sono i salari: dieci anni fa il salario medio di un metalmeccanico si aggirava sulle cento mila lire, oggi si aggira sulle 160-170 mila lire. In dieci anni per effetto della scala mobile, di cui si scandalizzava

naturalmente Brosio, vi è stato un aumento di 60-70 mila lire. Non parliamo poi dei fitti! Gli aumenti sono stati paurosi.

Se il Governo avesse ascoltato il suggerimento dei comunisti di adottare una proroga generalizzata senza eccezioni o esclusioni, oggi non ci saremmo trovati di fronte a questa vertiginosa corsa all'aumento dei fitti. A Roma infatti, ad esempio, per due camere e cucina si è arrivati alla cifra di 100-120.000 lire al mese, per non parlare poi di Torino o di Milano. Il fatto è che da sei o sette anni tutta la politica edilizia è ferma e, sulla base della più elementare legge economica della domanda e dell'offerta, se le case diminuiscono la gente ne ha sempre più bisogno, i prezzi, se non disciplinati, aumentano vertiginosamente. Perciò è errato il principio del diniego della proroga per chi ha un reddito superiore a 4 milioni annui, perchè così si favorisce la corsa al rialzo dei fitti. E la liberalizzazione è vasta, perchè a 4 milioni annui può più o meno arrivare una qualsiasi famiglia operaia, spesso sommando il reddito del marito e quello della moglie che lavora, oltre a dover accudire con molti sacrifici alla casa ed ai figli, per i quali — questo è un altro punto negativo — non esistono neppure asili nido. Inoltre i prezzi sono molto aumentati, per cui, anche se si è fatto un piccolo passo avanti per quanto riguarda i salari, c'è da rilevare che un reddito annuale di 4 milioni, che mensilmente è pari a 350.000 lire, è appena sufficiente per pagare l'affitto di 100-120.000 lire e per mangiare.

A questo punto perciò questo limite di sbarramento rappresenta soltanto un modo di dar via libera alle grandi società immobiliari che hanno subito fatto salire i prezzi a vette assolutamente inimmaginabili. In verità però non ci sono arrivati oggi, come si dice da alcune parti, in conseguenza della crisi energetica, perchè l'esplosione dei costi e degli affitti degli immobili in Italia si è avuta parecchi anni fa, nel 1969-70, mentre la crisi del petrolio è soltanto dell'anno scorso. In conseguenza di essa il Governo si è trovato infatti di fronte alla necessità, per fermare il processo di inflazione, di bloccare i prezzi di vari generi, tra cui i fitti delle case. Ad ogni modo le grandi società immobiliari han-

no approfittato della differenziazione per far arrivare i prezzi e gli affitti delle case a livelli vertiginosi e non solo per Roma, ma anche per piccoli centri. A Roma poi, ad esempio a Monte Mario, mi è stato detto che una casa composta da un salone tre camere e doppi servizi costa 90 milioni, che per me è una cifra astronomica. Infatti non dico 90 milioni, ma soltanto 9 milioni tutti insieme nella mia tasca, vita natural durante, non li avrò mai. Addirittura poi 90 milioni mi sembra una cifra da « mille e una notte ».

Quando sono arrivato a Potenza, mia città, ho raccontato questo fatto e mi hanno risposto: a Roma? E a Potenza allora? Così mi hanno indicato una casa di quattro vani ed accessori del costo di 80 milioni. Signor Ministro, a questi prezzi siamo arrivati! E poi vengono qui questi signori della destra a difendere quei poveri proprietari di case, cioè le società immobiliari, che hanno sottoposto il paese a questi sacrifici e ad un tenore di vita che è diventato insostenibile. Guai a noi però se dovessimo parlare di aumento dei salari, se dovessimo rovesciare il discorso e dire che, considerato che le case sono arrivate a questi prezzi, che la carne è arrivata a 4.000 lire, che per farsi un vestito ce ne vogliono 100.000 e per comprare un paio di scarpe 30.000, non si può più vivere con un salario di 150.000 lire. I conservatori italiani griderebbero subito allo scandalo e direbbero che i comunisti vogliono rovesciare il sistema e che, secondo la loro logica, i salari debbono rimanere fermi, le case dobbiamo liberalizzarle e dobbiamo dare mano libera all'aumento di tutti i prezzi senza lamentarci troppo, per continuare ad edificare monumenti di gloria, e non solo morale, a tutti gli speculatori del nostro paese.

Ci troviamo di fronte, onorevoli colleghi, a un decreto-legge che prevedeva inizialmente solo una proroga. Abbiamo detto che non possiamo andare avanti di proroga in proroga, ma che occorre affrontare il problema alla radice. La casa è un bene fondamentale; non vorrei fare qui un discorso di marxismo puro applicato al caso in esame; voglio dire però che ogni uomo si trova di fronte ad una gamma di bisogni e tende per evidenti ragioni a soddisfare prima i più urgenti e poi

i meno urgenti. Il primo bisogno che dobbiamo soddisfare è quello della respirazione, perchè se non si respira si muore. Naturalmente, finchè ci sarà aria per tutti non ci accorgeremo dell'importanza di questo elemento; se però dovesse cominciare a mancare (e con l'inquinamento anche questo bene illimitato comincia a ridursi e ad essere riservato ad alcuni privilegiati) tutti ci accorgeremo della importanza di tale bisogno. Ma dopo il bisogno di respirare c'è quello della nutrizione, quello della casa, quello del vestiario, quello del riposo e siccome nella nostra società questi beni non sono sufficienti per tutti bisogna limitarli al privilegio di pochi.

Ebbene, onorevoli colleghi, a questo punto il discorso è elementare: se vogliamo affrontare seriamente il problema della casa, se la casa è uno dei bisogni fondamentali dell'uomo in quanto tale, bisogna affrontare il problema nell'interesse di tutti. Occorre quindi una politica per la casa a cominciare da una politica per i suoli fino ad una politica di intervento dello Stato con mezzi massicci per dare la casa a tutti a bassi costi. Il Governo queste cose le ha sempre accettate a parole e le ha sempre preannunziate. Abbiamo creato la GESCAL e ricordo di aver parlato in quest'Aula quando al posto dell'onorevole Zagari sedeva un personaggio di ben altra natura, il ministro Gava, che voleva apparire anche lui in quel momento un uomo avanzato poichè al principio dell'equo canone, che noi sostenevamo fin da allora, voleva contrapporre quello del sussidio casa.

Quando ci si viene a dire: riconosciamo che bisogna fare qualcosa, ma attraverso il sussidio casa, si sa già che il sussidio casa non è attuabile. L'unico a dirlo in Commissione con molto onestà è stato il senatore Brosio, il quale ha osservato che il sussidio casa non è realizzabile perchè per una operazione del genere lo Stato avrebbe bisogno di una massa ingentissima di capitali e lo sforzo diventerebbe insopportabile.

È inutile pertanto parlare del sussidio casa. Se ne parlava già dieci anni fa mentre la strada maestra era quella di arrivare ad un equo canone. D'altra parte l'equo canone non significa non tener conto del valore dell'im-

mobile; è evidente che l'equità deve essere riferita alla condizione generale degli inquilini che sono costituiti in grandissima parte da lavoratori, ma anche agganciata ad un principio oggettivo che in maniera equa possa anche rappresentare la remunerazione del capitale.

D'altra parte chi investe allo scopo di risparmiare o di garantirsi in beni immobili difende soprattutto il capitale. Così chi investe in oro o in diamanti, pur vedendosi aumentare il capitale a causa dell'inflazione, non ha una rendita. Oggi siamo arrivati addirittura all'acquisto di terreni come beni rifugio.

Qualche anno fa, quando abbiamo approvato la legge sull'equo canone in agricoltura, avevamo avuto come risultato un positivo adeguamento ed un ridimensionamento del costo della terra. Oggi anche in questo settore i prezzi stanno arrivando alle stelle, perchè la terra viene ad essere considerata non un investimento speculativo dal punto di vista della rendita, ma un bene rifugio al riparo dell'inflazione.

Ora l'unica eccezione dovrebbe essere la casa che dovrebbe da un lato garantire il capitale e dall'altro fornire una rendita anche adeguata al capitale nuovo che si forma per effetto dell'inflazione. A me pare che a questo punto si debbano fare alcune osservazioni: noi comunisti non siamo soddisfatti di questo decreto-legge, anche dopo le modifiche apportate dalla Camera. Ancora una volta siamo di fronte ad un provvedimento che non accetta il principio della proroga generalizzata, il che rappresenta un limite. Inoltre nel Sottocomitato, alla Camera, si era introdotto il principio della riduzione dei canoni, compiendo quel primo passo, come ha detto il relatore, in una certa direzione.

Si sa come le cose sono andate a finire: si era stabilita una certa riduzione anche per gli immobili affittati dopo il 1973, ma poi è saltato tutto ed è venuto meno uno dei pilastri che dava un significato all'innovazione introdotta. Ci siamo fermati ai canoni del 1971. Si tratta di limiti paurosi ed abbiamo aperto ancora il varco ad un ulteriore aumento dei fitti, ad ulteriori manovre speculative. Non vi è un accenno, neanche negli interventi alla Camera o nella relazione del

Governo (non parlo di quanto ha detto il relatore, al quale debbo riconoscere il suo trasporto nobile, ma personale, nel voler vedere risolto il problema), non c'è uno spiraglio che possa farci ritenere seriamente che finalmente il Governo e soprattutto la Democrazia cristiana, che da sempre dirige tutti i governi del nostro paese, siano disposti ad avviarsi verso una decisiva e definitiva conclusione investendo massicci mezzi finanziari per risolvere il problema della casa nel nostro paese. Questi limiti paurosi, questa mancanza di prospettiva sicura, questa incertezza ci hanno messi nella condizione di non poter approvare, alla Camera dei deputati, questo decreto-legge, sia pur corretto nella maniera in cui è stato corretto.

La casa non può essere più considerata soltanto un bene economico: d'altra parte l'articolo 42 della Costituzione stabilisce che la casa e la proprietà in generale devono avere una funzione sociale. È ora di cominciare a ricordare che la proprietà, oltre alla rendita, deve avere, per effetto della Costituzione italiana, questa specifica funzione sociale.

Che cosa dobbiamo dire di fronte a questo? Che il bene della casa è un bene supremo per l'uomo, è uno dei beni fondamentali, uno di quei primari bisogni ai quali bisogna dare la precedenza: prima l'aria, poi la casa, forse al terzo posto il pane. Trattandosi quindi di un bisogno fondamentale e primario bisogna risolvere questo problema: dobbiamo marciare decisamente verso la considerazione della casa concepita come servizio sociale. Il primo passo per arrivare a questo obiettivo è il famoso equo canone che non a caso tutta la destra combatte e respinge e che noi invece sosteniamo. Bisogna ormai capire che su questo terreno non c'è più spazio per le parole: occorrono i fatti. Siamo l'unico Gruppo ad avere presentato in Parlamento un organico disegno di legge, a firma Spagnoli ed altri, che si basa essenzialmente sul principio dell'equo canone. Non invitiamo ad accettarlo come ve lo proponiamo, ma a discuterlo ed a confrontarvi. Noi indichiamo l'esigenza di arrivare ad una conclusione positiva per risolvere un grave e importante problema del nostro paese. Non po-

tete rifugiarvi nè dietro le piccole concessioni parziali nè facendo finta di non capire, di non sentire, di non vedere.

Il problema è grosso, il popolo italiano esprime questa esigenza. Ci sono fitti ormai intollerabili.

Per quanto ci riguarda, noi comunisti, come sempre, faremo il nostro dovere. Non voteremo neanche qui contro questo disegno di legge: sappiamo che è incompleto, ma sappiamo altresì che rappresenta per lo meno un timido passetto in avanti. Non saremo certo noi a fare in modo che venga convertito in legge dal Parlamento italiano. Però subito dopo la sua conversione, nel momento stesso in cui diventerà legge operante, noi riprenderemo il cammino della lotta nel Parlamento e nel paese perchè siamo convinti che un Governo che si rispetti deve dare finalmente una risposta giusta, adeguata e positiva a questo grave e improrogabile problema che interessa il popolo italiano. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Premoli. Ne ha facoltà.

P R E M O L I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il senatore Brosio, parlando poco fa, ha ricordato come il decreto governativo originario prevedesse una pura e semplice proroga al 31 dicembre 1974 e come esso abbia subito una completa rielaborazione nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, così come implicitamente ha ammesso l'oratore comunista che mi ha preceduto, proprio in quanto i Gruppi della maggioranza hanno recepito in larga parte il contenuto delle proposte avanzate dai parlamentari comunisti.

Come è noto, nella nuova stesura del provvedimento si prevede l'ampliamento della durata della proroga fino al 30 giugno 1975 per gli immobili adibiti ad abitazione ed al 31 dicembre 1975 per immobili ad uso alberghiero, l'estensione dell'applicazione del blocco a tutti i contratti di locazione in corso dalla data di entrata in vigore dell'attuale provvedimento, senza che si prevedano discrimi-

nazioni di sorta tra tipi di immobili oggetto del contratto di locazione. In particolare non si opera distinzione alcuna tra gli immobili di lusso economici e si tace ogni riferimento ad un rapporto tra numero di vani o superficie dell'alloggio e numero dei membri della famiglia del locatario. È evidente l'assurdità di molte situazioni derivanti dalla mancata considerazione degli elementi oggettivi del contratto di locazione, primi tra tutti, come si è detto, la tipologia, la dimensione, l'indice di occupazione dell'immobile locato. Infatti il blocco delle locazioni finirebbe per ricomprendere anche alloggi di lusso, di superficie molto ampia e abitati al limite da un solo occupante.

L'introduzione di requisiti oggettivi, già necessari in rapporto ad un regime vincolistico, diviene quanto mai indispensabile in presenza di una disposizione (vedi articolo 1-bis) che non si arresta al blocco degli affitti ma vuole imporre la riduzione dei relativi canoni. Il nuovo provvedimento statuisce inoltre l'elevazione indiretta del livello massimo di reddito dell'inquilino per poter beneficiare del blocco. Tale livello di reddito era previsto dalla precedente normativa in quattro milioni, con riferimento all'imposizione fiscale dell'anno 1973. L'attuale provvedimento, pur facendo sempre riferimento ad un reddito di 4 milioni l'anno, lo riferisce però al 1972, il che equivale in pratica ad un aumento del reddito. Infatti chi godeva di un reddito di 4 milioni nel 1972, nel 1973 avrà fruito di un reddito presumibilmente maggiore.

Il riferimento poi del requisito del reddito al periodo di imposta del 1972 in luogo dell'ultimo periodo di imposta consente anche a famiglie che hanno visto aumentare sensibilmente i propri redditi di avvalersi del regime di blocco. Il collegamento all'ultimo periodo di imposta in luogo del 1972 esclude inoltre dalla proroga locatari il cui livello di reddito sia diminuito successivamente al 1972; ad esempio esclude i pensionati.

Tra l'altro l'attuale formulazione dà luogo ad una disparità di trattamento tra coloro che pur godendo di livelli di reddito uguali hanno raggiunto tali livelli in periodi di imposta diversi. Viene consentito con il provvedimento in esame altresì un aumento del

20 per cento del canone relativo ai contratti stipulati prima del marzo 1947 e del 10 per cento per quelli stipulati tra il 1947 e il 1953. Non è difficile provare come la portata della norma risulta di assoluta inconsistenza, in primo luogo perchè le percentuali di aumento si applicano a canoni di livelli spesso risibili; in secondo luogo per l'irrelevanza quantitativa dei contratti risalenti alle date riportate. Essi sono meno del 10 per cento, secondo i dati ufficiali della Banca d'Italia, per quanto riguarda i contratti *ante* 1947 e appena del 10-12 per cento per quanto riguarda i contratti stipulati tra il 1947 e il 1953. Il provvedimento statuisce ancora che gli aumenti di cui al punto precedente non sono consentiti nel caso in cui l'inquilino abbia percepito nel 1972 un reddito non superiore al milione e 200 mila lire. In proposito si osserva che, collegando i dati relativi ai contratti stipulati *ante* 1947 e tra il 1947 e il gennaio 1953 con il dato relativo ai contratti stipulati da conduttori aventi un reddito inferiore ad un milione e 200.000 lire annue, la possibilità di aumento dei canoni resta largamente annullata. Infatti il 15 per cento circa dei contratti di locazione — sempre secondo la stima della Banca d'Italia — è stipulato da soggetti aventi un reddito inferiore al milione annuo. E la gran parte di tali contratti si riferisce alla prima fascia del blocco, cioè a quella che va dal 1947 al 1953.

Per quanto riguarda i contratti di locazione stipulati successivamente alla data del 1° dicembre 1969 il canone dovuto dal primo giorno successivo all'entrata in vigore della presente legge è quello dovuto, anche se da altro conduttore, alla data del 1° gennaio 1971. Se a tale canone furono apportati aumenti questi devono essere ridotti ad una misura non superiore al 10 per cento del canone del 1971. Nel caso poi di immobile locato per la prima volta dopo la data del 1° gennaio 1971, il canone dovuto è quello corrispondente a quello iniziale della locazione.

Tali disposizioni riguardano tutti i rapporti di locazione successivi al 1° dicembre 1969, non essendo collegate nè a requisiti soggettivi di reddito nè a condizioni oggettive dell'alloggio.

Le conseguenze si profilano gravi tanto a carico dei risparmiatori singoli che degli investitori istituzionali. Per quanto riguarda i risparmiatori singoli va osservato che le famiglie spesso hanno destinato i canoni al pagamento delle semestralità di mutui gravanti sugli immobili locati, con pericolo di incorrere in situazioni di insolvenza nei confronti degli istituti mutuanti.

Per quanto riguarda gli investitori istituzionali si rileva che essi si troverebbero a fronteggiare una redditività sfavorevole per i loro investimenti edilizi con le immaginabili conseguenze a carico dei propri assicurati.

Va inoltre sottolineato come le disposizioni in questione estese a tutto il territorio nazionale non distinguano le aree o i centri in cui possano essersi verificati alcuni eccessi dalle zone o centri in cui di regola il livello dei canoni è scarsamente remunerativo del risparmio investito. Basti pensare per esempio alle aree i cui saldi demografici sono negativi e in cui la domanda di alloggi in affitto è estremamente contenuta.

Si stabilisce poi che i canoni delle locazioni in corso alla data di entrata in vigore della presente legge e non soggetti a proroga del blocco possono essere aumentati alla scadenza del contratto, anche quando quest'ultimo venga rinnovato con altro conduttore, in misura non superiore al 5 per cento. Tale disposizione vanifica il già ristretto margine lasciato alla libera pattuizione delle parti, introducendo surrettiziamente un meccanismo di vincoli praticamente generalizzato per quanto riguarda la determinazione dei livelli di canone.

Non va dimenticato d'altra parte che il previsto limite del 5 per cento molto spesso non copre neanche l'incremento delle spese per la manutenzione ordinaria degli immobili locati.

Si dice infine che è istituita una penale di importo non inferiore a 12 mensilità per quei proprietari che, ottenuto il rilascio del proprio appartamento adducendo come motivo la necessità di usufruire direttamente dell'immobile, non utilizzino poi in realtà l'immobile stesso in modo diretto.

Noi liberali non eravamo d'accordo neanche con l'ennesima, anche se semplice, proroga del blocco dei fitti contenuto nel decreto-legge così come è stato emanato dal Governo. A maggiore ragione non possiamo essere d'accordo con l'ampliamento e l'appesantimento del blocco stesso previsto nel nuovo testo oggi in esame.

Noi liberali abbiamo avvertito la proroga pura e semplice del blocco perchè non lo consideravamo un accorgimento utile ad affrontare in radice e a risolvere il problema dei fitti. Ma la regolamentazione della materia rielaborata nel presente testo, oltre ad essere obiettivamente ingiusta e discriminatoria verso quanti hanno investito i loro risparmi in case, provocherà fatalmente — ed è una facile profezia — guasti ancora maggiori in un settore già in forte crisi, con la minuta regolamentazione della misura dei canoni e addirittura con la dimensione in alcuni casi dei canoni precedentemente pattuiti in piena libertà. Si esce dalla logica sia del libero mercato sia — il che è ancora più grave — della certezza del diritto con ulteriore discredito e squalificazione del nostro senso giuridico. Lo Stato in pratica insiste nello scaricare su una fascia di privati cittadini l'onere di quello che in realtà è il prezzo politico della casa, così come ha ricordato stamane il senatore Brosio, con la logica conseguenza di insistere in un'erronea politica attuata dal centro-sinistra sotto il condizionamento comunista. Ciò è profondamente ingiusto; e si badi che noi non neghiamo affatto nè l'opportunità nè il dovere sociale di salvaguardare le categorie di cittadini a reddito più magro; ma l'onere di questa tutela deve ricadere su tutta la collettività e non sui singoli risparmiatori.

Il provvedimento, così come è rielaborato, appare scopertamente punitivo verso la proprietà immobiliare, costituita per larga parte da piccoli e medi risparmiatori, nè bisogna dimenticare che in altri decreti del pacchetto anticongiunturale, decreti relativi alla stretta fiscale o tariffaria, sono contenute ulteriori imposizioni assai pesanti per l'edilizia e per la proprietà immobiliare. C'è, ricordiamolo, l'aumento dell'IVA per le nuove costruzioni dal 3 al 6 per cento, c'è l'aumento della tassa di registro dal 5 all'8 per cento e

c'è infine l'imposta patrimoniale straordinaria che colpisce anche immobili a fitto bloccato. Tutto ciò si tradurrà in un ulteriore disincentivo verso gli investimenti del bene casa, il che aggraverà la crisi produttiva con conseguenti riflessi su quanti lavorano, sui lavoratori che impiegano la loro attività nell'industria edilizia e nelle attività collegate. Se poi si considerano gli effetti che già cominciano ad avvertirsi nel campo delle costruzioni, per via della stretta creditizia, nonché la quasi paralisi del mercato delle cartelle fondiarie da cui tradizionalmente il settore edile trae buona parte dei finanziamenti, si comprende come una regolamentazione dei fitti, così scopertamente vessatoria, inserendosi per giunta in un momento produttivo irto di difficoltà come il nostro, possa portare verso la paralisi quasi completa del settore.

Venendo ad esaminare più da vicino il provvedimento, va detto subito che la riduzione di imperio dei canoni di locazione relativi ai contratti liberamente pattuiti in questi ultimi anni, oltre ad essere ingiusta, è lesiva, come abbiamo detto, del principio della certezza del diritto su cui si fonda ogni convivenza civile. Nè appare accettabile il fatto che si sia fissato nella misura del 5 per cento l'aumento massimo del canone da applicare ad ogni scadenza contrattuale per gli immobili che restano al di fuori del blocco, se teniamo presente che l'impennarsi del costo della vita procede ad un ritmo vicino al 20 per cento annuale e che l'aumento dei salari è in percentuale superiore a quello dell'aumento del costo della vita. E d'altro canto — e qui vogliamo insistere — la facoltà di aumento del canone concessa ai proprietari di alloggi a fitto bloccato da decenni è illusoria, se si considera che l'entità concessa, rispettivamente del 20 per cento e del 10 per cento, è praticamente nulla sia rispetto all'ascesa del costo della vita, sia per il fatto che gli aumenti si riferiscono a dati illusori. Vi sono ancora, si pensi, fitti di poche migliaia di lire al mese per appartamenti di rispettabile grandezza.

Infine noi liberali non approviamo l'estensione del regime vincolistico ai contratti attualmente in corso e il fatto ancora più im-

portante che non si prevedano esclusioni dal blocco per i proprietari con reddito basso. Quest'ultimo rilievo merita un maggiore approfondimento. I piccoli proprietari di appartamenti minuscoli e medi sono assai numerosi: frequente è il caso di pensionati e di lavoratori con magri stipendi che hanno investito i loro sudati risparmi in appartamenti che spesso il blocco e il suo cattivo funzionamento impedisce loro di usare. Non è raro l'esempio che il proprietario dell'appartamento abbia egli stesso un reddito per il 1972 inferiore a quei 4 milioni annui che permettono all'inquilino di avvalersi del blocco degli affitti.

Questa, onorevoli colleghi, non è giustizia sociale, come non è giustizia sociale che l'affitto di un appartamento finora esente dal blocco possa essere aumentato alla sua scadenza del cinque per cento soltanto, indipendentemente da un raffronto, che era doveroso, tra il reddito annuo dell'inquilino e quello del locatore. Al limite potrebbe verificarsi il caso che un pensionato che ha investito tutto il suo risparmio in un bell'appartamento e che lo ha affittato a persona con reddito annuo assai superiore al suo di piccolo pensionato alla scadenza del contratto, entro il 1975, potrà aumentare del solo 5 per cento il canone, mentre il costo della vita e lo stesso reddito dell'inquilino saranno cresciuti di oltre il 20 per cento.

Ma appare ancora più assurdo che tale disposizione del 5 per cento si estenda a tutti i canoni di locazione finora non bloccati e quindi anche agli appartamenti di lusso di cui potranno godere inquilini con altissimi redditi. È erroneo, l'abbiamo già detto, che il Governo pratichi una politica di redistribuzione sociale del reddito a spese di una sola categoria di cittadini e altrettanto erroneo è applicare una politica di redistribuzione del reddito a beneficio dell'inquilino, prescindendo dal raffronto del suo reddito con quello del padrone di casa. Ma si palesa addirittura abnorme una politica di redistribuzione sociale del reddito anche a vantaggio di inquilini ad altissimo reddito sulla pelle di un padrone di casa con un reddito che potrebbe essere non solo assai meno sostanzioso di

quello dell'inquilino, ma addirittura inferiore ai 4 milioni annui.

Il blocco ad oltranza dei fitti non può considerarsi una politica valida per contrastare la tendenza all'aumento dei canoni di locazione, dato che non incide sulle cause di fondo di tale fenomeno che risiedono nell'insufficienza di produzione edilizia. Si consideri che nel 1973 sono stati realizzati solo 190.000 alloggi circa contro un fabbisogno annuo valutato in almeno 400-450.000 unità abitative. Perché tale produzione edilizia è risultata inadeguata? Perché è stata ostacolata e scoraggiata dalla politica urbanistica irrazionale seguita dai governi di centro-sinistra. Con la legge 865 e con la cattiva e demagogica attuazione della legge 167 si sono congelate e quindi sottratte alle possibilità di utilizzazione da parte dell'edilizia privata, che pure dovrebbe produrre il 75 per cento degli alloggi necessari, quantità enormi di aree e comunque notevolmente eccedenti le necessità e le capacità di utilizzazione da parte dell'edilizia pubblica. Senza i suoli o con suoli a prezzi altissimi e continuamente tartassata sul patrimonio e sul reddito, l'attività edilizia privata ha subito un rallentamento e una distorsione delle attività residue verso abitazioni di tipo elevato, le sole che fino ad ora permettevano di assorbire l'attuale costo delle aree edificabili. Ora anche per questo vi è, come abbiamo visto, l'obbligo di contenere gli adeguamenti degli affitti entro il 5 per cento. I sostenitori della politica del centro-sinistra ed i comunisti in loro compagnia hanno sempre aspramente criticato il fatto che si edificino troppe case di lusso, o quasi, e poche case economiche o popolari; ma poi hanno sempre attuato una politica che rendeva conveniente ai privati la costruzione di case di lusso ed impediva agli stessi di costruire case economiche e popolari.

Con l'attuale provvedimento, peggiorato, come abbiamo già detto alla Camera, dagli emendamenti comunisti recepiti dalla maggioranza di centro-sinistra, quest'erroneo indirizzo è ancora più accentuato ed è spinto fino al parossismo. Evidentemente il nostro dissenso da tale politica muove dal presupposto ideologico che si debba costruire una società libera ed un'economia aperta di tipo

occidentale. Ma se lo scopo della politica edilizia governativa fosse quello di distruggere l'attuale tipo di società, di sgretolarne il funzionamento economico, di creare il peggio per approdare ad un modello sociale ad economia comunista, allora quella attuata dall'Esecutivo può giudicarsi come una delle migliori politiche.

L'edilizia pubblica, dal canto suo, è ben lontana dal realizzare ogni anno quel 25 per cento dei 400-450.000 alloggi che costituiscono il nostro fabbisogno, su cui esisteva l'impegno del Governo. Nel 1973 la produzione dell'edilizia pubblica non ha raggiunto neanche il 4 per cento della produzione totale di alloggi che è stata di solo 180-190.000 alloggi. Tutti i programmi quinquennali dell'INACASA, della GESCAL ed in ultimo i programmi edilizi della legge 167, che abbiamo già ricordato, sono rimasti in gran parte sulla carta e di conseguenza l'edilizia pubblica ha fallito il suo obiettivo principale, che è quello di garantire un'abitazione dignitosa ai cittadini a reddito più basso. Nel contempo il Governo non è riuscito ad attuare una politica che permettesse all'edilizia privata di sopprimere alle sue incapacità realizzatrici, oltre che programmatiche.

Il ricorso a questa nuova, ennesima proroga ed appesantimento del blocco dei fitti è anche il riflesso di questo totale fallimento. Ora, se si vuole risolvere il problema dei fitti e più in generale quello della casa, è necessario incidere e scovare le cause di un'insufficiente produzione sia dell'edilizia privata che di quella pubblica; altrimenti, procedendo di proroga in proroga, di blocco in blocco, si comprimeranno solo alcuni effetti delle carenze di alloggi, mentre i problemi di fondo tenderanno inevitabilmente ad aggravarsi fino al totale sgretolamento del settore.

Il settore edilizio rimane in Italia — noi liberali lo ripeteremo fino alla noia — il bersaglio di una politica punitiva che rappresenta il privato cittadino, che si dedichi alla costruzione, come un criminale. Nessuno nega che vi siano state grosse speculazioni, ma le speculazioni sono state rese possibili solo tramite la connivenza o l'incapacità degli organismi pubblici. In questo settore si dove-

va incidere drasticamente; invece si è trovato più comodo addossare le colpe al sistema dell'iniziativa privata per poter così giustificare il tentativo ormai da tempo in atto di arrivare ad una surrettizia o totale avocazione allo Stato del servizio casa.

Va detto a chiare lettere che tutta la politica della casa seguita dai governi di centro-sinistra è stata costellata da errori che hanno portato alla attuale crisi degli alloggi. Si è voluta mortificare la diffusissima aspirazione alla proprietà della casa dando la priorità all'edilizia pubblica che si è rivelata del tutto impari al compito assegnatole. Si è ostacolata con mille remore l'edilizia privata che sola poteva, data la carenza di quella pubblica, garantire la copertura del fabbisogno di alloggi e oggi paga lo scotto di queste contraddizioni del centro-sinistra. E le prime vittime si trovano proprio in quelle categorie più deboli di cittadini che era doveroso tutelare.

Se si volesse realmente risolvere il problema della casa, in primo luogo si dovrebbe favorire l'accesso di un maggior numero di cittadini alla proprietà della casa, senza creare un clima ostile a questa proprietà rifacendosi ossessivamente a provvedimenti sempre più punitivi. Si puniscano gli speculatori e i corrotti, ma si incoraggi l'onesto investimento, frutto del sudato risparmio.

Il centro-sinistra finora ha sempre perseguito viceversa l'effetto inverso. Tutti i proprietari di case sono stati tartassati e accusati di essere degli speculatori, mentre i veri speculatori e i pubblici dipendenti che, sia pure per incapacità, tali speculazioni hanno determinato o consentito continuano a fare carriera e a pretendere emolumenti sempre più alti e sempre meno produttivi.

In particolare sarebbe necessario eliminare il blocco dei fitti e sostituirlo per le famiglie meno abbienti con il sussidio casa, strumento introdotto nei paesi più progrediti con soddisfacenti risultati e costi contenuti.

Infine l'edilizia pubblica dovrebbe concorrere a coprire il fabbisogno di alloggi per i cittadini a reddito più basso per permettere all'iniziativa privata di costruire nello stretto ambito delle norme di legge senza eccezioni o varianti in deroga, nell'ambito dei piani di zona di cui alla legge 167.

Concludendo voglio rifarmi a quello che questa mattina diceva il senatore Brosio; egli rinverdiva il pensiero e il giudizio di Luigi Einaudi sul problema della casa e dei fitti. Ebbene, gli uomini del centro-sinistra dedicano a Luigi Einaudi omaggi verbali, ma ne disattendono la lezione e l'insegnamento. E questa legge, che la maggioranza si appresta a varare con il nostro voto contrario, rappresenta il più luminoso esempio di come le prediche del grande statista liberale rimangano, come egli prevedeva, inutili per una classe politica come la nostra che nel deliberare non si segnala certo per senso di coerenza nè — ci sia consentito dirlo — di responsabilità. (*Applausi dal centro-destra*).

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,20*).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari